# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

1987
XLII. új évfolyam

Pallas Lap- és Könyvkiadó Vállalat
Budapest

*Névmutató*

a Jogtudományi Közlöny XLII. új, 1987. évfolyamához


JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata

ВЕСТНИК ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

Журнал Комиссии государства и права Венгерской Академии наук

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Zeitschrift des Ausschusses für Staats- und Rechtswissenschaften der Ungarischen Akademie für Wissenschaften

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Periodical of the Legal and Administrative Sciences Committee of the Hungarian Academy of Sciences

Főszerkesztő: Halász József
Szerkesztő: Vörös Imre

Szerkesztőség címe: Budapest, I. Országház u. 30. Tel.: 759-011/247
Felelős kiadó: a Pallas Lap- és Könyvkiadó Vállalat vezérigazgatója

# ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLET

*Tanulmányok*


*Pólay* Elemér: A személyhez kapcsolódó egyes eszmei javak magánjogi védelmének nyomai a római jogban ... 147
*Samu* Mihály: A kultúra és a jog; a jogi kultúra ... 405
*Szabó* Miklós: A nemzetközi jog sajátosságainak hatása a jog fogalmára ... 548
*Vastagh* Pál: A szocialista jogelmélet kialakulásának kezdeteiről ... 581


*Szemlecikkek*


*Bányai* László: Axiológia és jog — Jugoszláv—magyar módszertani konferencia az MTA ÁJI-ben ... 265
*Sergio* Cotta: Az együttlétezés mint a jog ontológiai alapja ... 152
*Csanády* Dániel: Modernizáció, jog, komparatisztika .. 326
*Petrik* B. Ferenc: A „tükörkép árnyéka": látszat és valóság a jogban *(Sajó András)* ... 465
*Dantesz* Péter: Az erkölcsi értékek szerepe a jog társadalmi hatékonyságában c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitája *(Szlovák Tibor)* ... 105


# ÁLLAMJOG, ALKOTMÁNYJOG

*Tanulmányok*


*Ádám* Antal: Az 1986. évi magyar sajtótörvényről ... 1
*Dezső* Márta: Kié a képviselő? — avagy a képviselői mandátum jellege ... 358
*Ficzere* Lajos: A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere ... 591
*Hámori* Vilmos: Személyhez fűződő jogok védelme és a sajtószabadság ... 606
*Holló* András: A párttag képviselők (tanácstagok) felelőssége ... 601
*Kukorelli* István: A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban ... 363
*Lőrincz* Lajos: A közigazgatás szerepkörének tükröződése a magyar alkotmányban ... 340
*Madarász* Tibor: Jogalkotásunk néhány problémájáról . 117
*Mónus* Lajos: Az állami tevékenység demokratikus fejlesztéséhez Egy év hordaléka ... 586
*Nemes* Zoltán: A párt és a gazdasági irányítás ... 351
*Rácz* Attila: Az állampolgárok alapvető jogainak védelme Magyarországon ... 109
*Törő* Károly: Hogyan védi jogunk a szabadságot? ... 631


*Szemlecikkek*


*Kardos* Gábor: A külügyek állami irányítása az Egyesült Államokban ... 37
*Papp* Judit: Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében ... 520
*Ádám* Antal: A társadalmi szervezetek fogalma, típusai és jogállása de lege ferenda *(Pfeil Edit)* ... 569
*Szalay* Péter: Praetor ius facere non potest(?!) avagy tanácskozás a bíróságok jogalakításban betöltött szerepéről a Legfelsőbb Bíróságon ... 262
*Borisz* Szpaszov: A Nemzetgyűlés állandó bizottságainak fejlődése a Bolgár Népköztársaságban ... 666
*Takács* Albert: A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere ... 675
*ifj. Trócsányi* László: Tudományos vitaülés az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozásáról ... 50


# ÁLLAMIGAZGATÁSI JOG

*Tanulmányok*


*Ádám* Antal: Az 1986. évi magyar sajtótörvényről ... 1
*Balázs* István: A minisztériumi titkárságok helye és szerepe a minisztériumi szervezetben ... 371
*Ficzere* Lajos: A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere ... 591
*Lőrincz* Lajos: A közigazgatás szerepkörének tükröződése a magyar alkotmányban ... 340
*Páricsi* Viktor: A minisztériumi és az interminiszteriális bizottságok a döntés-előkészítés folyamatában ... 376
*Persányi* Miklós: A környezetvédő társadalmi aktivitás feltételei és gyökerei ... 240
*Polgár* Tibor—*Sinka* József: Demokratizmus és szakszerűség a közigazgatás személyzeti munkájában ... 383
*Rácz* György: A foglalkozástól eltiltás — összehasonlító jogi vetületben ... 538
*Sajó* András: Környezetvédelmi jogunk továbbfejlesztéséről ... 213
*Sólyom* László: A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése ... 221
*Tamás* András: Bírság és bonum a környezet védelmében ... 227
*Török* Gábor: Környezetvédelmi szervezetrendszerünk néhány kérdése ... 234


*Szemlecikkek*


*Balázs* István: Kormánystruktúra és államigazgatási szervezet ... 615
*Boguljubov,* Sz. A.: Az ökológiai intézkedések nyilvánosságának jogi ösztönzése ... 254
*Halmai* Gábor: A környezetvédelem hatósági szervezeti-jogi kérdései néhány tőkés ország jogrendszerében ... 249
*Zsivko* Milanov: Az állami szervek fejlesztésének tendenciái a Bolgár Népköztársaságban ... 389
*Papp* Judit: Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében ... 520
*ifj. Trócsányi* László: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere Jugoszláviában ... 396
*ifj. Trócsányi* László: A norvég közigazgatási ombudsman működésének egyes kérdései ... 516


# A GAZDASÁG JOGI KÉRDÉSEI

*Tanulmányok*


*Anufrijeva,* L. N.: A KGST-tagországok tudományos-műszaki együttműködése jogi szabályozásának mechanizmusa a szocialista gazdasági integráció folyamatában ... 26
*Bán* Chrysta: Egyensúlyi problémák az üzemeltetési szerződéseknél ... 305
*Bauer* Miklós: A fórumválasztási és jogválasztási autonómia korlátai a KGST jogrendszerében ... 20
*Csillag* György: Terv és/vagy épület, avagy: mit véd a szerzői jog? ... 533
*Csillag* István: A kisvállalkozások jellegzetességei — a gazdasági munkaközösség ellentmondásosságai ... 86
*Domé* Györgyné: Gazdasági társulások a mezőgazdaságban ... 61
*Nemes* Zoltán: A párt és a gazdasági irányítás ... 351
*Novotni* Zoltán: A gazdasági társaságok (társulások) funkciói ... 57
*Novotni* Zoltán: Kérdések a vállalatirányítás jogi szabályozásával kapcsolatban ... 165

*Ostheim, Rolf:* Az árverseny határai Ausztriában ..... 313
*Pálfalvy* József: Nem varázsszőnyeg, de mankó: Az ellenüzlet ..... 294
*Sajó* András: A jog a gazdaság szabályozástechnikái közt ..... 126
*Sárközy* Tamás: A kínai gazdasági reform jogáról II. ... 7
*Sárközy* Tamás: A kínai gazdasági reform jogáról III. .. 79
*Sárközy* Tamás: A kínai gazdasági reform jogáról IV. .. 132
*Sárközy* Tamás: A kínai gazdasági reform jogáról V. ... 189
*Varga* Emil: Az 1984. évi IV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai ..... 301
*Vörös* Imre: A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló tv. gyakorlatának margójára ..... 286
*Zoltán* Ödön: A termelői felelősségről ..... 542

*Szemlecikkek*

*Balásházy* Mária: A KGST 1976-os Egységes Rendelkezése a nemzetközi gazdálkodó szervezetek alapításáról, működéséről és a magyar jog kapcsolata ..... 511
*Takáts* Péter: Termékforgalom és szállítási szerződések a szocialista gazdasági integrációban *(Burián László)* . 518
*Csurgo* Ottó: A termékfelelősségi eszme térhódítása a magyar bírói gyakorlatban ..... 101
*Györgyi* Kálmán: Monográfia a gazdasági bűncselekményekről ..... 42
*Kecskés* László: Novotni Zoltán „A gazdaságszervező (organizációs) szerződések népgazdasági jelentősége" című doktori értekezésének védése az Akadémián .. 45
*Prugberger* Tamás: A fizetésképtelenségi jog kultúr- és gazdaságtörténete a mai problémák tükrében ..... 322
*Török* Gábor: Pillantás a színfalak mögé ..... 325
*Vida* Sándor: Fogyasztói véleménykutatás eredményeinek felhasználása az USA védjegyjogi ítélkezésében . 565
*Dr. Gyertyánffy* Péter—*Perjés* Sándor: A szoftver szerzői jogvédelméről magyarul *(Vida Sándor)* ..... 678
*Vörös* Imre: A versenytárgyalások újrakodifikálásához 446
Tervezet a versenytárgyalások új jogi szabályozásáról .. 450

# POLGÁRI JOG

*Tanulmányok*

*Eigner* József: A végrendeleti közreműködésről de lege lata és de lege ferenda ..... 654
*Jobbágyi* Gábor: A terhesség művi megszakítása — polgári jogi kérdőjelek ..... 487
*Miskolczi* Bodnár Péter: A lízingszerződés tartalma és elhatárolása más szerződéstípusoktól ..... 30
*Zlinszky* János: Jogalap nélküli gazdagodás — egykor és ma ..... 471
*Zoltán* Ödön: A termelői felelősségről ..... 542

*Szemlecikkek*

*Jobbágyi* Gábor: „A gyógyító tevékenység újabb polgári jogi vonatkozásai, különös tekintettel a személyiségi jogi és felelősségi kérdésekre" c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitájáról *(Czuglerné Iványi Judit)* .... 672
*Faludi* Gábor: A szerzői jog kizárólagossága a Berni Uniós Egyezményben (BUE) — egy jogeset kapcsán ..... 316
*Harmathy* Katalin: Svájci—magyar szerzői jogi szeminárium ..... 328
*Coing,* Helmut: Europäisches Privatrecht *(Zlinszky János)* ..... 159

# MUNKAJOG

*Nagy* László: Gondolatok a munkáltató anyagi felelősségének továbbfejlesztéséről ..... 527

# CSALÁDJOG

*Bodnár* Béla—*Bodnár* Zoltán: „Pótanyasági" szerződések ..... 481

# SZÖVETKEZETI JOG

*Prugberger* Tamás: A szövetkezetek jogi szabályozásának lehetősége egy egységes vállalati törvény keretében ..... 647

# BÜNTETŐJOG, BŰNÜGYI TUDOMÁNYOK

*Tanulmányok*

*Erdősy* Emil: Vizsgálódások a mulasztási bűncselekmények körében ..... 184
*Györgyi* Kálmán: Viski László és az általános bűncselekménytan ..... 415
*Horváth* Tibor: Megjegyzések a büntetőpolitika és a büntetési rendszer összefüggéseiről ..... 639
*Polt* Péter: A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése ..... 172
*Pusztai* László: Viski László kriminalisztikai munkásságáról ..... 421
*Sessar,* Klauss: Büntetés helyett az okozott kár jóvátétele? Vizsgálódások e gondolat lakossági fogadtatásáról ..... 433
*Wiener* A. Imre: Reflexió egy törvénytervezetre a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről ..... 178

*Szemlecikkek*

*Tauber* István: A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra *(Bordás Mária)* ..... 461
*Fehér* Lenke: A bűnözés új jelenségei. A bűnözés megelőzése (Vitaülés) ..... 619
*Tremmel* Flórián: A magánvád *(Fehér Lenke)* ..... 259
*Györgyi* Kálmán: Monográfia a gazdasági bűncselekményekről ..... 42
*Hajdú* Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában *(Ijjas József)* 260
*Hajdú* Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában *(Kőhegyi Mihály)* ..... 575
*Nagy* Ferenc: Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében *(Lévai Miklós)* ..... 463
M. Ch. *Bassiouni:* Nemzetközi büntetőjog *(Morvai Krisztina)* ..... 466
*Nagy* Ferenc: Szabadságvesztés és szurrogátumai a német és a külföldi jogban ..... 207

# POLGÁRI ELJÁRÁSJOG

*Cserba* Lajos: Vázlatok a perbeli mulasztás szabályozásához ..... 502

*Szemle*

*Papp* Judit: Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében ..... 520

## BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOG

*Tanulmányok*

*Kovacsicsné* Nagy Katalin: A szabálysértési eljárás és az elzárás büntetés alakulása ..... 643
*Reuter,* Lothar—*Wille,* Karola: A büntetőeljárás átvétele az NDK és a többi szocialista ország közötti bűnügyi együttműködésben ..... 180

*Szemlecikkek*

*Hámori* Vilmos: A bizonyítékok forrásai a szovjet és a magyar büntetőeljárási jogban ..... 209
*Horváth* Anna: A vádlott védelemhez való joga a bolgár büntetőeljárásban ..... 197
*Papp* Judit: Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében ..... 520
*Tremmel* Flórián: Monográfia a büntető jogorvoslatokról ..... 442

## NEMZETKÖZI JOG

*Tanulmányok*

*Hlavathy* Attila: Jogsegély típusú szerződéseink és a külföldi állampolgárok jogvédelme ..... 137
*Polt* Péter: A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése ..... 172
*Szabó* Miklós: A nemzetközi jog sajátosságainak hatása a jog fogalmára ..... 548
*Wiener* A. Imre: Reflexió egy törvénytervezetre a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről ..... 178

*Szemlecikkek*

*Dunai* Pál: Az egyoldalú jognyilatkozat a nemzetközi jogban ..... 626
*M. Ch.* Bassiouni: Nemzetközi büntetőjog *(Morvai Krisztina)* ..... 466

## NEMZETKÖZI GAZDASÁGI KAPCSOLATOK JOGA NEMZETKÖZI MAGÁNJOG

*Király* Miklós: A deliktuális felelősség nemzetközi magánjogi szabályozásának jelenkori fejlődéséről ..... 553

*Szemlecikkek*

*Balásházy* Mária: A KGST 1976-os Egységes Rendelkezése a nemzetközi gazdálkodó szervezetek alapításáról, működéséről és a magyar jog kapcsolata ..... 511
*Bordás* Bernadett: A jugoszláv nemzetközi magánjogi irodalom két új könyve ..... 48
*Mádl* Ferenc: A Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémia konferenciája a Harvardon ..... 156

## ÁLLAM- ÉS JOGTÖRTÉNET

*Rácz* Lajos: Államstruktúra és kormányzás a feudális abszolutizmusban ..... 505

*Szemlecikkek*

*Hajdú* Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában *(Ijjas József)* ..... 260
*Gergely* Jenő: A katolikus egyház Magyarországon 1944—1971 *(Kőhegyi Mihály)* ..... 103
*Hajdú* Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában *(Kőhegyi Mihály)* ..... 575
*Szabad* György: Magyarország önálló államiságának kérdése a polgári átalakulás korában *(Kőhegyi Mihály)* ..... 399
*Prugberger* Tamás: A fizetésképtelenségi jog kultúr- és gazdaságtörténete a mai problémák tükrében ..... 322
*Révész* T. Mihály: Doktori értekezés a harmincas évek magyar hadseregének politikai szerepéről ..... 53
*Ruszoly* József: A kiegyezés újabb historiográfiája és a jogtörténet ..... 559
*Stipta* István: Ijjas József kandidátusi értekezésének vitája ..... 578
*Gergely* Ernő: A magyarországi bányásztársadalom története 1967-ig *(Szekeres József)* ..... 523
*Mertanová* Stefánia: Jus tavernicale *(Szita János)* ..... 159
*Hencz* Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására *(Trócsányi László)* ..... 618

## RÓMAI JOG

*Tanulmányok*

*Bajory* Pál: Bizonyítás a római jogban ..... 658
*Pólay* Elemér: A személyhez kapcsolódó egyes eszmei javak magánjogi védelmének nyomai a római jogban ..... 147

*Szemlecikkek*

*Hamza* Gábor: Római jogi tankönyv vitája Szegeden .. 625
*Pólay* Elemér: A modern magánjog római jogi gyökerei ..... 670

## JOGTUDOMÁNY, JOGI OKTATÁS VEGYES TÁRGYÚ CIKKEK

*Tanulmányok*

*Bodnár* Béla—*Bodnár* Zoltán: „Pótanyasági" szerződések ..... 481
*Csillag* György: Terv és/vagy épület, avagy: mit véd a szerzői jog? ..... 533
*Ferenczi* Endre: Nagyvállalkozások jogállása összehasonlító jogi szempontból ..... 494
*Demeter* János: Románia közigazgatási-területi beosztásának változásai ..... 15
*Irk* Ferenc: Viski László nézetei a közlekedésbiztonság fokozásáról ..... 427
*Jobbágyi* Gábor: A terhesség művi megszakítása — polgári jogi kérdőjelek ..... 487
*Mónus* Lajos: Az állami tevékenység demokratikus fejlesztéséhez Egy év hordaléka ..... 586
*Novotni* Zoltán: Kérdések a vállalatirányítás jogi szabályozásával kapcsolatban ..... 165

*Pálfalvy* József: Nem varázsszőnyeg, de mankó: Az ellenüzlet ..... 294
*Rácz* György: A foglalkozástól eltiltás — összehasonlító jogi vetületben ..... 538
*Sajó* András: Környezetvédelmi jogunk továbbfejlesztéséről ..... 213
*Samu* Mihály: A kultúra és a jog; a jogi kultúra ..... 405
*Sólyom* László: A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése ..... 221
*Szwaja,* Janusz: A találmányi jog korszerűsítése Lengyelországban ..... 94
*Zlinszky* János: Jogalap nélküli gazdagodás — egykor és ma ..... 471

*Szemlecikkek*

*Bányai* László: Axiológia és jog — Jugoszláv—magyar módszertani konferencia az MTA ÁJI-ben ..... 265
*Burián* László—*Török* Gábor: Az első svájci—magyar jogásznapok Veszprémben ..... 669
Az európai szocialista államok jogalkotásáról ..... 200
Az európai szocialista országok jogalkotásáról ..... 452
*Faludi* Gábor: A szerzői jog kizárólagossága a Berni Uniós Egyezményben (BUE) — egy jogeset kapcsán ..... 316
*Hajdú* Lajos: Zsarnay Sándor 1928—1987 ..... 510

*Halmai* Gábor: Csanádi György (1917—1986) ..... 36
*Kardos* Gábor: A külügyek állami irányítása az Egyesült Államokban ..... 37
*Gergely* Jenő: A katolikus egyház Magyarországon 1944—1971 *(Kőhegyi Mihály)* ..... *103*
*Kukorelli* István: Állam — térkapcsolatok — demokrácia (Bihari Ottó emlékülés) ..... 577
*Révész* T. Mihály: Doktori értekezés a harmincas évek magyar hadseregének politikai szerepéről ..... 53
*Shin* Oikawa: A jog és a szokás konfliktusa Japánban .. 678
*Solt* Kornél: A nyelv határozatlansága és a jogalkalmazás ..... 393
*Peter* Noll: Gondolatok a nyugtalanságról és a rendről *(Solt Kornél)* ..... 469
*Stipta* István: A második miskolci jogtörténész nap (Wenzel Gusztáv emlékülés és tankönyvvita) ..... 623
*Stipta* István: Ijjas József kandidátusi értekezésének vitája ..... 578
*Székely* János: Passzivitás ..... 613
*Dantesz* Péter: Az erkölcsi értékek szerepe a jog társadalmi hatékonyságában c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitája *(Szlovák Tibor)* ..... 105
*Takáts* Péter—*Vörös* Imre: Magyar—NSZK eszmecsere egymás jogrendszereinek kölcsönös megismerése ... 104
*Törő* Károly: Az orvosi jogviszony *(Tatár Irén)* ..... 572
*Hencz* Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására *(Trócsányi László)* ..... 618
*V.* Chirkin—*YU.* Yudin: A szocialista orientáció állama *(Vastagh Pál)* ..... 400
*Vida* Sándor: Fogyasztói véleménykutatás eredményeinek felhasználása az USA védjegyjogi ítélkezésében ..... 565

Ádám Antal 1
Anufrijeva, L. N. 26
Bajory Pál 658
Balásházy Mária 511
Balázs István 371, 615
Bán Chrysta 305
Bányai László 265
Bauer Miklós 20
Bodnár Béla 481
Bodnár Zoltán 481
Boguljubov, Sz. A. 254
Bordás Bernadett 48
Bordás Mária 461
Burián László 518, 669
Cotta, Sergio 152
Csanády Dániel 326
Cserba Lajos 502
Csillag György 533
Csillag István 86
Csurgó Ottó 101
Czuglerné Ivány Judit 672
Demeter János 15
Dezsó Márta 358
Domé Györgyné 61
Dunai Pál 626
Eigner József 654
Erdősy Emil 184
Faludi Gábor 316
Fehér Lenke 259, 619
Ferenczi Endre 494
Ficzere Lajos 333, 591
Györgyi Kálmán 42, 415
Hajdú Lajos 510
Halmai Gábor 36, 249
Hámori Vilmos 209, 606
Hamza Gábor 625
Harmathy Attila 281
Harmaty Katalin 328
Hlavathy Attila 137
Holló András 601
Horváth Anna 197, 202, 455
Horváth Tibor 639
Ijjas István 204, 457
Ijjas József 260
Irk Ferenc 427
Jobbágyi Gábor 487
Kardos Gábor 37
Kecskés László 45
Kemenes Béla 269
Király Miklós 553
Kovacsicsné Nagy Katalin 643
Kőhegyi Mihály 103,399,575
Kukorelli István 363,577
Kurasvili, B. P. 73
Lázár Miklós 205, 460
Lévai Miklós 463
Lőrincz Lajos 340
Madarász Tibor 117
Mádl Ferenc 156
Milanov, Zsivko 389
Miskolczi Bodnár Péter 30
Mónus Lajos 586
Morvai Krisztina 466
Nagy Ferenc 207
Nagy László 527
Nemes Zoltán 351
Novotni Zoltán 57, 165
Oikawa, Shin 678
Ostheim, Rolf 313
Pálfalvy József 294
Papp Judit 520
Páricsi Viktor 376
Persányi Miklós 240
Petrik B. Ferenc 465
Pfeil Edit 569
Pólay Elemér 147, 670
Polgár Tibor 383
Polt Péter 172
Prugberger Tamás 322, 647
Pusztai László 421
Rácz Attila 109
Rácz György 538
Rácz Lajos 505
Reuter, Lothar 180
Révész T. Mihály 53
Ruszoly József 559
Sajó András 126, 213
Salzmann Géza 206, 459
Samu Mihály 405
Sárközy Tamás 7, 79, 132, 189
Sergio Cotta 152
Sessar, Klauss 433
Shin Oikawa 678
Sinka József 383
Sipos Katalin 200, 452
Solt Kornél 393, 469
Sólyom László 221
Sprém István 206, 459
Stipta István 578, 623
Szabó Miklós 548
Szalay Péter 262
Székely János 613
Szekeres József 523
Szita János 159
Szlovák Tibor 105
Szpaszov, Borisz 666
Szwaja, Janusz 94
Takács Albert 675
Takáts Péter 104
Tamás András 227
Tatár Irén 572
Törő Károly 631
Török Gábor 234, 325, 669
Tremmel Flórián 442
Trócsányi László 203, 456, 618
ifj. Trócsányi László 50, 396, 516
Varga Emil 301
Vastagh Pál 400, 581
Vida Sándor 565, 678
Vörös Imre 104, 286, 446
Wiener A. Imre 178
Wille, Karola 180
Zlinszky János 159, 471
Zoltán Ödön 542

Fq 5003 7/E-1

XLII. új évfolyam 1. szám Budapest, 1987. január hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-827 Telex: 224186 mkke h. 1828 Budapest 5. Pf.: 489

TARTALOM

ÁDÁM ANTAL
Az 1986. évi magyar sajtótörvényről ..... 1

SÁRKÖZY TAMÁS
A kínai gazdasági reform jogáról II..... 7

DEMETER JÁNOS
Románia közigazgatási-területi beosztásának változásai ..... 15

BAUER MIKLÓS
A fórumválasztási és jogválasztási autonómia korlátai a KGST jogrendszerében..... 20

ANUFRIJEVA, L. N.
A KGST-tagországok tudományos-műszaki együttműködése jogi szabályozásának mechanizmusa a szocialista gazdasági integráció folyamatában..... 26

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER
A lízingszerződés tartalma és elhatárolása más szerződéstípusoktól ..... 30

**Szemle**

HALMAI GÁBOR
Csanádi György (1917—1986) ..... 36

KARDOS GÁBOR
A külügyek állami irányítása az Egyesült Államokban ..... 37

**Jogirodalom—Jogélet**

Györgyi Kálmán: Monográfia a gazdasági bűncselekményekről ..... 42

Kecskés László: Novotni Zoltán „A gazdaságszervező (organizációs) szerződések népgazdasági jelentősége" című doktori értekezésének védése az Akadémián ..... 45

Bordás Bernadett: A jugoszláv nemzetközi magánjogi irodalom két új könyve ..... 48

ifj. Trócsányi László: Tudományos vitaülés az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozásáról ..... 50

Révész T. Mihály: Doktori értekezés a harmincas évek magyar hadseregének politikai szerepéről ..... 53

СОДЕРЖАНИЕ: *Антал Адам:* Закон ВНР 1986 года о печати — *Тамаш Шаркёзи:* Оправе хозяйственной реформы в Китае — *Янош Деметер:* Изменения в административно-территориальном делении Румынии — *Миклош Вауэр:* Пределы автономии выбора форума и права в системе права СЭВ — *Л. Н. Ануфриева:* Механизм правового регулирования научно-технического сотрудничества стран-членов СЭВ в процессе социалистической экономической интеграции — *Петер Мишкольци Боднар:* Содержание договора лизинга и его отграничение от других типов договоров — *Обзор: Габор Халмаш:* Дьёрдь Чанади (1917—1986) — *Габор Кардош:* Государственное управление внешними делами в США — *Юридическая литература — юридическая жизнь: Калман Дьёрдьи:* Монография о хозяйственных преступлениях — *Ласло Кечкеш:* Защита Золтаном Новотни докторской диссертации по теме »Значение организационных (организующих хозяйство) договоров в народном хозяйстве« — *Бернадетт Бордаш:* О двух новых книгах по международному частному праву, вышедших в свет в Югославии — *Ласло Трочаньи мл.:* Научное дискуссионное совещание по вопросам конституционно-правового регулирования основных прав и обязанностей граждан — *Михай Рэвэс Т.:* Докторская диссертация о ролитической роли венгерской армии 30-х годов.

*INHALT: Antal Ádám:* Über das ungarische Pressegesetz von 1986 — *Tamás Sárközy:* Über das Recht der chinesischen Wirtschaftsreform II. — *János Demeter:* Die Veränderungen der administrative — territorialen Einteilung in Rumänien — *Miklós Bauer:* Die Schranken der Forum- und Rechtswahlautonomie im Rechtssystem des RGW — *L. N. Anufriewa:* Der Mechanismus der rechtlichen Regelung der wissenschaftlich — technischen Zusammenarbeit der Länder des RGW im Prozess der sozialistischen Wirtschaftsintegration — *Péter Miskolczi Bodnár:* Der Inhalt der Leasingvertrage und deren Abgrenzung von anderen Vertragstypen. *Rundschau: Gábor Halmai:* György Csanádi (1917—1986) — *Gábor Kardos:* Die staatliche Lenkung der auswärtigen Angelegenheiten in den Vereinigten Staaten — *Rechtsliteratur—Rechtsleben: Kálmán Györgyi:* Monographie über die Wirtschaftsdelikten — *László Kecskés:* Die Verteidigung der Dissertation von Zoltán Novotni „Die volkswirtschaftliche Bedeutung der wirtschaftsorganisierenden Vertrage (Organisierungsvertrage)" an der Akademie der Wissenschaften — *Bernadett Bordás:* Zwei neue Bücher der jugoslawischen IPR-Literatur — *László Trócsányi d.J.:* Wissenschaftliche Sitzung über die verfassungsrechtliche Regelung der Grundrechte und Pflichten der Staatsbürger — *Mihály Révész T.:* Dissertation über die politische Rolle der ungarischen Armee der 30-er Jahre

*CONTENTS. Antal Ádám:* On the Press Act of 1986 — *Tamás Sárközy:* On the law of the Chinese economic reform, Part Two — *János Demeter:* Changes in the structure of public administration and localities in Rumania — *Miklós Bauer:* The limits of the autonomy of choice of forum and law in the CMEA-law — *L. N. Anufriyeva:* The machanism of the legal regulation of the scientific-technical co-operation of the CMEA-countries in the course of the socialist economic integration — *Péter Miskolczi Bodnár:* The contents of the leasing contract and its delimitation from other types of contracts. *Review. Gábor Halmai:* György Csanádi (1917—1986) — *Gábor Kardos:* The management of foreign affairs in the United States. *Legal literature-legal life. Kálmán Györgyi:* Monography on economic crimes — *László Kecskés:* The public discussion of Zoltán Novotni's dissertation on organisatory contracts at the Academy of Sciences — *Bernadett Bordás:* Two new books in the Yugoslavian literature of private international law — *László Trócsányi, Jr.:* Scientific session on the constitutional law regulation of basic citizen's rights and obligations — *Mihály T. Révész:* Dissertation on the political role of the Hungarian armed forces in the thirties.

XLII. új évfolyam 1. szám Budapest, 1987. január hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-827 Telex: 224185 1828 Budapest 5. Pf.: 489

*Ádám Antal*

## Az 1986. évi magyar sajtótörvényről

### *1. Bevezető megjegyzések*

Az országgyűlés az 1986. március 20-i ülésén elfogadta „a sajtóról" c. 1986. évi I. törvényt (a továbbiakban: Stv.). E rövid tanulmányban arra törekszem, hogy a törvényhez kapcsolódva elsősorban jogi és néhány egyéb vizsgálati aspektust követve bemutassam a magyar sajtójog főbb jellemzőit és tartalmi elemeit.

A gondolatközlés, a véleménynyilvánítás az egészséges ember természetes és mellőzhetetlen megnyilvánulása. Ugyanilyen természetes emberi igény a tájékozódás, az ismeretek szerzése. Az ismeretszerzés nélkülözhetetlen forrása mások véleménynyilvánítása, a másoktól származó tájékoztatás. A véleménynyilvánítás és a tájékozódás szükséglete és e szükséglet különböző szintű kielégítése egyik jelentős bizonyítéka az ember társadalmiságának, annak, hogy az ember társadalmi lény.

A homo sapiens különössége abból fakad, hogy a leszületett, az öröklött „genetikai programja" mellett — az állatoktól eltérően — tudatosan alakított második programmal, vagyis emberi, társadalmi programmal is rendelkezik. Az emberi, a társadalmi program alapja a társadalmi információ.[1] Az egyénnel a vele született sajátos adottságok, a genetikai információ csupán az individuum sokirányú fejlődésének a kiinduló bázisát, élettani lehetőségeit tartalmazza. Ez a lehetőség oly mértékben válik valósággá, amennyire az egyén a társadalmi élet keretében megismeri és hasznosítja az előző korok és a kortárs-nemzedékek társadalmi információiban megtestesülő tapasztalatokat. A társadalom intézményeiben, az emberi társadalmak által létrehozott, vagyis az emberalkotta ún. „második természet"-ben tárgyiasult, továbbá dokumentumokban, művészi alkotásokban rögzített, illetve élő beszédben továbbított társadalmi információk az ember pszichikai, szellemi, érzelmi adottságain keresztül hatnak, tehát az öröklött képességek, a genetikai információk alkotják azt a talajt, amelyben a társadalmi információk megfogamzanak.

Az eredeti és a második természetre, a társadalomra, az emberre és az emberi gondolkodásra vonatkozó információk termelése és cseréje, a közlemények révén megvalósuló interakció, vagyis a tartalmas társadalmi érintkezés nélkülözhetetlen eszköze az egyén fejlődésének és annak, hogy az emberi társadalom formálja természeti környezetét, kielégítse szükségleteit, javítsa életkörülményeit, irányítsa az emberi közösségeket.

Az államilag szervezett társadalmi formációkon belül érvényesülő információs rendszer összetevői között bár különböző arányban, de többnyire megtaláljuk a tájékoztatás állami, egyházi, társadalmi szervezeti és magánszférájába tartozó elemeket. A tájékoztatás tartalmához, milyenségéhez, eredményességéhez mindegyik területen *érdekeltség* fűződik. A tájékoztatási rendszer jellege, színvonala, valamint a társadalom gazdasági, politikai, kulturális fejlettségi szintje között szoros összefüggés, sőt kölcsönhatás érvényesül. A tudományos-műszaki haladással, különösen a könyvnyomtatás, a telefon, a rádió, a televízió, az elektronikus számítástechnika, az audiovizuális információrögzítés, továbbítás és reprodukálás, a televíziós műholdak, a kábeles televízió stb. feltalálásával, alkalmazásával és tökéletesítésével párhuzamosan a hírközlés, a tájékoztatás lehetőségei és tényleges alkalmazási formái hatalmasra növekedtek, és a tudomány további haladása, az anyagi feltételek javítása újabb tökéletesítést ígér.[2] Korszakunk jellemzői, problémái, gondjai és vívmányai között méltán tartjuk számon az információs igények és a tényleges információk rohamos gyarapodását, a tájékoztatási technika lenyűgöző eredményeit, a tömegközlési intézményeknek és eszközöknek a politikai, társadalmi, kulturális és a gazdasági életben betöltött rendkívül nagy szerepét.

---

*Ádám Antal* tanszékvezető egyetemi tanár, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar (Pécs)

[1] Vö. V. *Afanaszjev:* Társadalmi információ és társadalomirányítás. Kossuth Könyvkiadó 1976. 37—55. old., *Balogh* István: A társadalmi információ problémájához. (Társadalmi forma és a lukácsi ontológia.) Társadalomtudományi Közlemények, 1981. 2. sz.

[2] Vö. *Szalai* Sándor: A távközlési technika társadalmi távlatai. Valóság, 1974. 6. sz.

### 2. *A törvényi szabályozás szükségessége és néhány általános vonása*

A sajtóról szóló 1986. évi I. tv. megalkotását főleg az alábbi körülmények indokolták.

*1.* Az 1972. évi alkotmányreform eredményeként az alkotmány 54. §-ának (3) bekezdése értelmében „törvény állapítja meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat". A sajtószabadság az alkotmány 64. §-ában megállapított alapjog, tehát a megvalósulásával kapcsolatos szabályokat törvénynek kell tartalmaznia. Az alkotmányreform előtt született 26/1959. (V. 1.) Korm. sz. rendelet e követelményeknek nem felelt meg és tartalma is több tekintetben továbbfejlesztésre szorult.

*2.* A magyar sajtójog törvényi szabályozásának három előző sajtótörvényben[3] megnyilvánuló hagyományai is a törvényi szintű rendezést indokolták.

*3.* A kérdést érintő nemzetközi egyezmények és más országok gyakorlata is a törvényi szintű szabályozás mellett szólnak.

*4.* A szocialista demokrácia bővülése és elmélyülése halaszthatatlanná tette a *tájékoztatáshoz való jog* statuálását. Mivel a magyar alkotmány egyelőre ezt a jogot nem fogalmazza meg az alapjogok között, e jogosultságnak a jogrendszerbe való beiktatásához — jelentőségénél fogva — törvényi szintű megállapítására volt szükség. Alkotmányossági szempontból színvonalasabb és korszerűbb megoldás lett volna, ha a sajtótörvényt alkotmánykiegészítés révén a véleménynyilvánítási jognak a jelenleginél jóval gazdagabb tartalmú alkotmányi meghatározása, valamint a tájékozódáshoz és a tájékoztatáshoz való alapjog tartalmának alkotmányi statuálása alapozta volna meg.

*5.* A rövid bevezetőből és a 23 §-ból álló, négy fejezetre (I. Alapvető rendelkezések, II. A sajtó szervezete és az újságíró, III. Sajtóigazgatási szabályok, IV. Vegyes és zárórendelkezések) tagozódó Stv. megítéléséhez azt is előre kell bocsátanunk, hogy az 1986. szeptember 1-jén hatályba lépett törvény e kérdések három fokozatú szabályozását helyezte kilátásba. A Stv. általános felhatalmazása alapján a Minisztertanács a törvénynél terjedelmesebb (27 §-ból álló) rendeletet alkotott az Stv. végrehajtásáról.[4] (A továbbiakban: Vhr.) Az Stv. és a végrehajtási rendelet együttes tanulmányozása alapján érzékelhető, hogy az Stv. számos lényeges kérdés szabályozását mellőzte és a kormányszintű végrehajtási szabályozásra hárította. A Vhr. több rendelkezése az alkotmányban megfogalmazott sajtószabadság megvalósulását oly közvetlenül és lényegesen érintő szabályokat tartalmaz, hogy méltán vethető fel az alkotmány törvényi szabályozást előíró 54. § (3) bekezdését sértő alkotmányellenességük kifogása. A három fokozatú szabályozás egyébként abból ered, hogy a Minisztertanácson kívül az Stv. felhatalmazta az igazságügyminisztert, a művelődési minisztert, a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatalának elnökét, hogy a megjelölt társszervekkel — belügyminiszterrel, a legfőbb ügyésszel, ipari miniszterrel — együttesen, illetve egyetértésben bizonyos tárgykörök részletesebb szabályait megalkossák.

A már jelzett alkotmányossági probléma és a háromfokozatú szabályozásból fakadó bonyolultság akkor lett volna elkerülhető, ha az Stv. tartalmazná a Minisztertanács által kiadott Vhr-nek a sajtószabadság megvalósulását és a tájékoztatási jog érvényesülését közvetlenül érintő lényeges előírásait. A törvény megvalósulását szolgáló valóban végrehajtási szabályok kibocsátása pedig a végrehajtást összefogó szaktárcák, illetve országos hatáskörű szervek vezetőire hárult volna. A sajtóról szóló rendelkezések továbbfejlesztésében, újra fogalmazásában és rendszerezésében tehát mellőzni kellett volna, vagy legfeljebb néhány kormányszintű megítélést igénylő kérdés eldöntésére kellett volna korlátozni a minisztertanácsi szabályozást.

### 3. *Fogalmi kérdések*

Az Stv. az „Értelmező rendelkezések" c. 20. §-ában meghatározza, hogy a törvény alkalmazásában mi értendő „sajtó", „sajtótermék", „sajtótevékenység", „nyilvános közlés", „tájékoztatás" és „időszaki lap" megjelölés alatt. Eszerint az Stv. alkalmazásában: *„a) sajtó:* az időszaki lap, a rádió, a televízió, a hírügynökség és a filmhíradó; *b) sajtótermék:* az időszaki lap egyes lapszámai, a rádió- és a televízióműsor, a könyv, a röplap és az egyéb szöveges kiadvány — ide nem értve a bankjegyet és az értékpapírt —, a zeneművet, grafikát, rajzot vagy fotót tartalmazó kiadvány, a térkép, a nyilvános közlésre szánt műsoros filmszalag, videokazetta, videolemez, hangszalag és hanglemez, továbbá bármely más tájékoztatást vagy műsort tartalmazó, nyilvános közlésre szánt technikai eszköz; *c) sajtótevékenység:* a sajtótermék előállításával, kiadásával és nyilvános közlésével kapcsolatos tevékenység; *d) nyilvános közlés:* a sajtótermék árusítása, szétküldése, kézbesítése, üzletszerű kölcsönzése, ingyenes szétosztása, bemutatása nyilvánosság előtt, sugárzása vagy vezetékes továbbítása; *e) tájékoztatás:* tényeknek, eseményeknek, hivatalos közleményeknek, beszédeknek, valamint az ezekre vonatkozó véleményeknek, elemzéseknek és értékeléseknek sajtótermék útján történő nyilvános közlése; *f) időszaki lap:* az a napilap, folyóirat és egyéb lap, valamint ezek melléklete, amely egy naptári évben legalább egyszer megjelenik, azonos címmel és tárgykörrel kerül kiadásra, évfolyamszámmal, sorszámmal, keltezéssel van ellátva, és akár eredeti szerzői alkotásként, akár átvett fordításként az újságírói, az írói vagy a tudományos műfaj körébe tartozó írásművet (hírt, tudósítást, cikket, riportot, tanulmányt, verset, elbeszélést stb.), fényképet, grafikát, karikatúrát vagy rejtvényt közöl.[5]

Ha az idézett törvényi fogalmakat egymással összevetjük feltűnik, hogy az Stv. több olyan sajtóterméket jelöl meg — pl. a könyvet — amelynek produkáló alanyát a sajtó alakzatai között nem találjuk meg. Ennek szerintem — logikailag az a következmé-

[3] Ld. Az 1848: XVIII. tc-t, az 1914: XIV. tc-t, az 1918. II. néptörvényt.

[4] Ld. a 12/1986. (IV. 22.) MT sz. rendeletet. Csak helyeselni lehet, hogy az országgyűlési képviselők az Stv. javaslatával együtt kézhez kapták a Minisztertanács kapcsolódó rendeletének a tervezetét is.

[5] Értelmező rendelkezésként nyilvánítja ki még az Stv. 22. § (2) bek-e, hogy ahol büntető vagy szabálysértési jogszabály terjesztést említ, ezen a továbbiakban nyilvános közlést, ahol szabálysértési jogszabály a sajtótermék felelős szerkesztőjét említi, ezen a továbbiakban a szerkesztőség vezetőjét kell érteni.

nye, hogy az Stv-nek a „sajtó" feladatait meghatározó 2. §-a a könyvkiadásra nem vonatkozik, hiszen sajtónak a törvény alkalmazásában csak az időszaki lap, a rádió, a televízió, a hírügynökség és a filmhíradó minősül. Csak rájuk vonatkozóan írja elő az Stv. 2. §-a, hogy „A sajtó nyújtson hiteles képet a Magyar Népköztársaság politikai, gazdasági, tudományos és kulturális életéről, a nemzetközi élet eseményeiről, más országok és népek életéről, így különösen a béke és a biztonság megóvása, valamint a társadalmi haladás érdekében kifejtett erőfeszítésekről. A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését és mozgósítson a társadalmi cselekvésre."

A sajtó leszűkített törvényi fogalmának a sajtó feladatait megjelölő idézett rendelkezéssel összefüggő problémái mellett felvetendőnek tartom a következő két kérdést is. *a)* A törvény nem határozza meg, hogy az Stv. alkalmazásában mit kell értenünk a „hírközlés" más szervein. *b)* Elvi és gyakorlati szempontból is jelentősebbnek tűnik az a kérdés, hogy a 2. §-nak a sajtó feladatait meghatározó idézett rendelkezése megfelelően fejezi-e ki azt a többirányú rendeltetést, amelyet az Stv. értelmezésében vett sajtó Magyarországon hivatott betölteni és nagyrészt be is tölt, kellő világossággal megfogalmazza-e mindazokat a feladatokat, amelyeket a sajtó hivatott Magyarországon ellátni és többnyire el is lát. A sajtó rendeltetésének, funkcióinak, feladatainak kérdéseit az Stv. megszületését megelőzően is már számos tanulmány vizsgálta. Közülük kettőnek a következtetéseit idézem fel.

*Bihari* Mihály a „Sajtószabadság és a szocialista demokrácia" c. tanulmányában[6] a sajtónyilvánosság politikai funkciói körében politológiai aspektusból 13 funkciót jelöl meg. Ezek: *1.* tájékoztatás, *2.* információ-továbbítás, *3.* agitációs és propaganda funkció, *4.* manipulatív funkció, *5.* versengő és korrekciós funkció (ehhez elengedhetetlennek tartja Szerző „az információs források alternativitásának biztosítását"), *6.* a kritikai funkció, *7.* politikai közösséget szervező és társadalmi integrációs funkció, *8.* döntést befolyásoló funkció, *9.* legitimációs funkció, *10.* a politikai hatalom ellenőrzésének funkciója, *11.* kommerciális vagy nyereségre törekvő funkció (Szerző több hátrányos következményére utal annak, hogy a szocialista sajtó alig fordít figyelmet erre a funkcióra), *12.* közvetítő funkció a társadalom és az intézményesült hatalom között, *13.* politikai szocializációs funkció a közvélemény és a politikai kultúra alakítása terén.

Magam „A tömegközlés jellemzői és fejlődési irányai Magyarországon" c. 1982-ben publikált tanulmányomban[7] hat nagyobb csoportba soroltam a sajtó fogalmának megfelelő tömegközlési intézmények betöltendő funkcióit. Ezek részletes ismertetését mellőzve csak arra utalok, hogy a széles körű tájékoztatási feladatkörön kívül a tényleges gyakorlat figyelembevételével is érzékeltethessem a sajtó művészetet fejlesztő és közvetítő,[8] sokirányú ellenőrzést előmozdító és megvalósító, az iskolai oktatást és más képzést közvetlenül támogató,[9] a közvéleményt formáló, a nyilvános többoldalú társadalmi véleménycserét előmozdító,[10] valamint a kellemes kikapcsolódást és színvonalas szórakozást szolgáló feladatait. Mindezek alapján többek között megállapíthattam, hogy a tömegközlési eszközök nemcsak tájékoztatnak, politizálnak, tanítanak, nevelnek, jobb munkára, közéleti aktivitásra serkentenek, hanem szórakoztatnak is. A „kikapcsolás-bekapcsolás" funkció- és követelménypáros alkalmazásával egyrészt úgy kell tájékoztatniuk, ismereteket terjeszteniük, hogy az lehetőleg ne igényeljen nagy erőfeszítést az olvasótól, a hallgatótól, illetve a nézőtől. Bizonyos ismeretterjesztő műsorok önmagukban is lehetnek játékosak, szórakoztatóak. Másrészt az elsődlegesen szórakoztató műsorok tartalma, színvonala sem lehet számunkra közömbös. A lakosság természetszerűen elvárja a tömegközlési eszközök szórakoztató, kikapcsolódást elősegítő szolgáltatásait.

Tömegközlési intézményeink számos más (pl. időjárásjelzés, útinform, közérdekű értesítés, reklám stb.) feladatot is ellátnak, illetve egyéb akciókban (pl. a bűnözés elleni küzdelemben) is közreműködnek. Hosszú idő óta egyre bővülő eszközök és formák igénybevételével törekszenek arra, hogy kapcsolatuk az olvasókkal, a hallgatókkal és a nézőkkel ne legyen egyoldalú. Több olyan műsort, rovatot szerkesztenek, mozgalmat indítanak, amelyben az érdeklődők általában, vagy a társadalom bizonyos rétegei közvetlenül részt vehetnek. A visszakapcsolás szélesítését és hasznosítását szolgálják a tömegközlés különböző megnyilvánulásaira vonatkozó véleménykutatások, az igénybevétel kiterjedtségét és hatékonyságát felmérő vizsgálatok. Mindezek révén a bemutatott intézmények nem csupán a tömeges közlés, hanem a társadalmi érintkezés, a kölcsönös közlés, a kölcsönhatás tömeges fórumainak szerepét tölthetik be.

A fenti fejtegetések meggyőzhetnek arról, hogy a sajtó feladatainak megjelölése az Stv-ben túlzottan általános. A valóság kifejezése, a tudatos tevékenység és a törvényerővel megerősített elvárások érdekében célszerűbb lett volna, ha az Stv. világosabban, gazdagabban és részletesebben fogalmazza meg a sajtó feladatait. Különösen hiányzik — szerintem — a sajtó nyilvános véleménycserét, vitát előmozdító, a közhatalom gyakorlásának és a szükségletek kielégítésének társadalmi ellenőrzését segítő, a művészetek ápolását előmozdító és bizonyos művészeti ágakat (pl. az ének- és zeneművészetet, az előadó- és színművészetet stb.) fejlesztő, az iskolai és más rendszeres képzésben való közreműködő, valamint a kellemes kikapcsolódás, a tartalmas szórakozás lehetőségeit bővítő és közvetítő szerepének megfogalmazása.

### *4. A tájékoztatáshoz való jog, a felvilágosítási kötelesség, az újságíró jogai, feladatai, felelőssége és védelme*

Hatályos alkotmányunk nem rendelkezik a polgárok és a közösségek tájékozódási jogáról, nem fogalmaz meg előírásokat az állami szervek tájékoztatá-

[6] Ld. *Bihari* Mihály: Politikai rendszer és szocialista demokrácia. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Tudományos Szocializmus Tanszék, Bp. 1985. 289—314. old.

[7] Ld. Kauser Lipót Emlékkönyv. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 100 sz. Pécs, 1982. 25—38. old.

[8] Vö. *Hermann* István: Televízió, esztétika, kultúra. Kossuth Könyvkiadó, 1976.

[9] Vö. *Nagy* Andor: Iskolatelevíziós pedagógia. Tankönyvkiadó, Bp. 1981.

[10] Ld. *Angelusz* Róbert: Kommunikáló társadalom. Gondolat, Bp. 1983.

si rendszeréről. Rendkívül szűkszavúak és korszerűtlenek az alkotmánynak a véleménynyilvánítási jogot érintő rendelkezései is. Mindössze így hangzanak: „A Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot" (64. §) Az alkotmány 8. §-ában pedig többek között az olvasható, hogy a rádió és a televízió az állam tulajdona. Érthető tehát, hogy az utóbbi időben a hazai szakirodalomban több javaslat nyert megfogalmazást a véleménynyilvánítási jog, a tájékozódáshoz való jog, valamint a tájékoztatási kötelezettség alkotmányi szabályozásának továbbfejlesztésére.[11] E jogok alkotmányi meghatározásának hiányában különösen időszerűvé vált tartalmuk törvényi szintű megállapítása.

Az Stv. kiemelkedő pozitívuma, hogy kinyilvánítja: „A Magyar Népköztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben." (2. § (1) bek.) A tájékoztatáshoz való jog idézett törvényi megfogalmazása nem hagy kétséget az iránt, hogy ez a jog az ország területén egyaránt megilleti az állampolgárokat, a magyar állampolgársággal nem rendelkező személyeket és a különböző közösségeket. E jogosultság ismeretében önként vetődik fel a kérdés, ki, illetve kik a tájékoztatáshoz való jog kötelezettjei. A törvényalkotó a tájékoztatáshoz való jog és a tájékoztatási kötelezettség korrelációját szem előtt tartva, egyrészt a tájékoztatáshoz való jogot statuáló §-ban írja elő, hogy *„a sajtó* feladata — a hírközlés más eszközeivel összhangban — a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás". Természetes, hogy a sajtó önmagában nem képes e feladat teljesítésére. Csak helyeslésssel fogadhatjuk ezért, hogy az Stv. azt is kinyilvánítja, hogy „a hiteles, pontos és gyors tájékoztatást az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek (Ptk. 685. § c) pont), a társadalmi szervezetek és az egyesületek a saját kezdeményezéseikkel, továbbá a szükséges felvilágosításoknak és adatoknak a sajtó rendelkezésére bocsátásával kötelesek elősegíteni." (4. § (1) bek.) A vizsgált jogosultság és kötelezettség megvalósulását oly jelentősnek tartja az Stv., hogy 19. §-ában ezeknek is megfogalmazta bírósági garanciáját. Lehetővé teszi ugyanis, hogy a jogosult kérelmére a törvényben előírt tájékoztatási kötelezettség teljesítését a *bíróság* elrendelje.

A sajtó részére felvilágosítást adó személy a valóságnak megfelelő felvilágosítást köteles adni. Az Stv. meghatározza azokat az eseteket is, amikor közérdekből, illetve jogos magánérdekből a felvilágosítást meg kell tagadni. Meg kell tagadni a felvilágosítást, ha az sérti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét, nemzetközi érdekeit, valamint az állampolgárok és a jogi személyek jogait, törvényes érdekeit és a közerkölcsöt, továbbá, ha az állami, szolgálati, üzemi (üzleti) vagy magántitkot sért és a titoktartási kötelezettség alól az arra jogosult szerv vagy személy nem adott felmentést.

Azt, hogy az Stv-ben felsorolt szervek részéről kinek a feladata a felvilágosítás adása, a szerv belső szabályzata rögzítheti. A felvilágosítást adó személy azonban a valóságnak megfelelő felvilágosítást köteles adni akkor is, ha a felvilágosítás adására nem volt jogosult. Ha a szerv vezetője vagy az általa kijelölt személy a felvilágosítást alaptalanul megtagadja, fegyelmi felelősségre vonásnak is helye van. A törvényben említett állami, szolgálati, üzemi és magántitok fogalmáról és megsértésük következményeiről külön jogszabályok rendelkeznek.[12]

Az idézett szövegezésből érzékelhető, hogy az Stv. a sajtóval összefüggésben állapította meg a felsorolt szervek tájékoztatási kötelezettségét. Hangsúlyozandónak tartom azonban, hogy a tájékoztatáshoz való jog — mint általános jogosultság — konzekvenciáit érvényesíteni kell a különböző szervek feladataira és működésére vonatkozó más jogszabályokban is. Jelentős feladat hárul az Országgyűlésre, az Elnöki Tanácsra és a Minisztertanácsra a korszerű tájékoztatási politika formálásában és megvalósulásának előmozdításában. Mellőzhetetlen, hogy az állami szervek, az állami intézetek, a gazdálkodó szervezetek és a társadalmi szervezeti formák — az utóbbiak között a számban és szerepben egyre gyarapodó egyesületek — kidolgozzák és megfelelő jogi, illetve társadalmi normában megállapítsák tájékoztatási feladataikat és a hatókörükbe tartozó egyéb szervezetek és szervek tájékoztató tevékenységének feltételeit, eszközeit és formáit.

Az Stv. a Polgári és Politikai Jogok 1976. évi 8. sz. tvr-ben kihirdetett Nemzetközi Egyezségokmányával és a Magyar Népköztársaság alkotmányával összhangban egyértelműen meghatározza a *sajtóban közölt tájékoztatás* korlátait. Eszerint a sajtóban közölt tájékoztatás nem sértheti az ország alkotmányos rendjét, nemzetközi érdekeit, valamint az állampolgárok és a jogi személyek jogait, törvényes érdekeit és a közerkölcsöt. A közerkölcs — az Stv. indokolása szerint — a szocialista, humanista értékrendszeren alapuló olyan általános erkölcs, amelynek a társadalmi élet különböző területeire vonatkozó, viszonylag önálló, sajátos normái vannak (pl. a munkaerkölcs, a családi élet, az emberi kapcsolatok erkölcse). A közerkölcs megsértését jelenti különösen a megbotránkozást kiváltó, brutális, trágár, pornográf jellegű, a társadalmi-emberi kötelékeket semmibe vevő életvitelt hirdető sajtótermék közlése.

A tájékoztatás nem sértheti az emberi jogokat, nem szolgálhatja az emberiség ellen elkövetett bűncselekmények igazolását, a háborús uszítást, a más népek elleni gyűlölet felkeltését, a sovinizmust, a nemzetiségi, a faji, a felekezeti, és a nemek közötti hátrányos megkülönböztetést.

A sajtó információszerzési lehetőségeinek bővítését szolgálja az Stv. 5. §-a, amely szerint a sajtó — az érdekeltek hozzájárulása nélkül is — tájékoztatást adhat az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek, valamint ezek bizottságai nyilvános üléséről, továbbá a bíróságok nyilvános tárgyalásairól. A sajtó tájékoztatásadási joga magában foglalja nyilvános ülésen, tárgyaláson való részvétel jogát is. Azt, hogy az ülés nyilvános-e, külön jogszabályok, illetőleg belső szabályzatok hatá-

[11] Ld. szerzőtől: A kormányzati szervek tájékoztató tevékenysége de lege ferenda. A kormányzati szervek tájékoztató tevékenysége. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Országos szintű kutatási fő irány. Felelős kiadó: Kilényi Géza. Bp. 1985. 1—31. old.

[12] Ld. Btk. 177. §, 224. §, Ptk. 81. § Munka Törvénykönyve 34. § (2) bek., 48/1979. (XII. 1.) MT sz. r. 35. §, 14/1971. (IV. 15.) Korm. sz. r.

rozzák meg. A bírósági ügyről, valamint a büntetőeljárás nyomozási szakaszáról adható tájékoztatás részletes szabályait az Stv. felhatalmazó rendelkezése alapján az igazságügyminiszter állapítja meg. Az igazságszolgáltatás befolyásmentességének és pártatlanságának, valamint a felek személyhez fűződő jogainak biztosítása érdekében indokolt, hogy e szabályozás során a felvilágosítási kötelezettség, a tárgyalásról adott tudósítás, valamint a válaszadási kötelezettség tekintetében a törvény rendelkezéseitől el lehessen térni.[13]

Fontos feladata a sajtónak, hogy a szocialista építőmunka tapasztalatait, legjobb módszereit, a társadalmi-gazdasági fejlődést eredményesen szolgáló új megoldásokat ismertesse. Feladatai közé tartozik ugyanakkor a szocialista társadalom fejlődését gátló, nyugalmát zavaró, a szocialista törvényességet és erkölcsöt sértő jelenségek feltárása és megalapozott bírálata, az ilyen jelenségekkel, nézetekkel szembeni fellépés is. A sajtó ezt a feladatát többek között az állampolgárok közérdekű kezdeményezéseinek, javaslatainak, bejelentésének közzétételével is teljesíti. A sajtó által nyilvánosságra hozott közérdekű bejelentést és javaslatot az érintett állami szerv, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet és egyesület — a sajtó kérelmére — köteles megvizsgálni és megválaszolni. Az Stv. az eddigi szabályozást továbbfejlesztve azt is a sajtó kötelességévé teszi, hogy az érintett szerv válaszát — kérelmére — hozza nyilvánosságra. A választ lehetőleg teljes terjedelemben kell közölni, de ha ez terjedelmi vagy egyéb okból nem lehetséges, a lényeget kifejezve, tartalmi változás nélkül kell nyilvánosságra hozni.

A tájékoztatáshoz való joghoz, a felsorolt szervek és személyek bemutatott tájékoztatási kötelességéhez igazodva határozza meg az Stv. az *újságírók* jogait és kötelességeit. Újságírónak minősül a sajtónál hivatásszerűen tájékoztatási tevékenységet végző személy. Az újságíró bármely szervezettől vagy magánszemélytől jogosult felvilágosítást kérni. Az Stv. a korábban felsorolt szerveket kötelezi felvilágosítás adására, más szervek, továbbá magánszemélyek számára ilyen kötelezettséget nem ír elő. Az újságíró felvilágosításkérési jogával szemben tehát csak a felsorolt szerveket terheli felvilágosítási kötelezettség. Az újságíró a felvilágosítást adó személy nevét jogosult — annak kérelmére pedig köteles — titokban tartani. Bűncselekményre vonatkozó felvilágosítás esetén a büntető jogszabályok rendelkezései az irányadók. Az újságíró a kapott felvilágosítást, valamint megállapításait kellő körültekintéssel, ellenőrzéssel és a valóságnak megfelelően köteles közzétételre előkészíteni, a tényeket, eseményeket a maguk teljességében köteles ismertetni. Az újságíró köteles a nyilvános közlésre készített nyilatkozatot a nyilatkozatot adó személynek — kérelmére — bemutatni. A nyilatkozatot nem közölheti, ha ehhez a nyilatkozatot adó személy azért nem járul hozzá, mert nyilatkozatát az újságíró megváltoztatta. Az újságíró köteles megtagadni az olyan közlés tartalmi kialakításában való közreműködést, amely ellentétben áll az Stv. rendelkezéseivel. Ha a sajtó a nyilatkozathoz megjegyzést fűz, köteles az érdekelt erre vonatkozó észrevételét közölni. Az ilyen észrevétel közlésének teljesítése bírósági úton is kikényszeríthető.

Indokolt, hogy az újságíró hivatásának gyakorlása során megfelelő védelemben részesüljön. Ezért az Stv. a sajtó részére felvilágosítást adó személyhez hasonlóan az újságírót is a közérdekű bejelentést, illetve javaslatot tevő védelmére vonatkozó jogszabályok szerint rendeli védeni. A Vhr., pedig kiegészíti „az egyes szabálysértésekről" szóló 17/1968. (IV. 14.) Korm. sz. rendeletet a következő (160/B) §-sal: „Aki az újságírót hivatásának jogszerű gyakorlásában erőszakkal, vagy fenyegetéssel szándékosan akadályozza, háromezer forintig terjedő bénzbírsággal sújtható". E szabálysértés miatt a sértett személy közvetlen felettesének feljelentése alapján indítható eljárás.

### *5. A sajtótermék előállításának, illetve nyilvános közlésének engedélyezése*

Az Stv. sajtóigazgatási szabályozásának alapvető elve, hogy „sajtóterméket előállítani és nyilvánosan közölni, valamint időszaki lapot, illetve helyi stúdiót alapítani — ha jogszabály eltérően nem rendelkezik — csak engedéllyel szabad." Az Stv. sajnos nem jelöli meg egyértelműen az engedélyezés alól kivételt tevő jogszabályok jogforrási szintjét. A Vhr. sorolja fel azokat a szerveket, amelyek a sajtótermék előállítására és nyilvános közlésére az engedélyt megadják. A már korábban kifejtett okok folytán — véleményem szerint — *ezeket a lényeges hatásköri jogosítványokat meghatározó rendelkezéseket az Stv-nek kellene tartalmaznia.*

Azokat a sajtótermékeket, amelyeknél nincs szükség engedélyre, jelenleg részben az Stv., részben a Vhr. állapítja meg.

A Vhr. értelmében a sajtótermék előállítására és nyilvános közlésére az engedélyt megadja:

*a)* a Minisztertanács Tájékoztatási Hivatala; a belföldi időszaki lapok alapítására, a külföldi lapok belföldön történő nyilvános közlésére, a helyi stúdió alapítására, továbbá a tájékoztatást tartalmazó más technikai eszközre;

*b)* a Művelődési Minisztérium: a könyvekre, az oktatási jegyzetekre, a zeneművet, grafikát, rajzot, fotót tartalmazó kiadványokra, a politikai plakátokra és röplapokra, a műsoros filmszalagra, videokazettára, video-lemezre, hangszalagra, hanglemezre, továbbá bármely más műsort tartalmazó technikai eszközre;

*c)* a Magyar Posta: a bélyegkatalógusokra (bélyegárjegyzékekre), bélyegismertetőkre;

*b)* a fegyveres erők, fegyveres testületek, rendészeti szervek felett felügyeletet gyakorló minisztérium (országos hatáskörű szerv); a felsorolt szervek által belső használatra kiadott oktatási, kiképzési vagy nevelési célokat szolgáló sajtótermékekre;

*e)* az Állami Egyházügyi Hivatal: a hittan- és imakönyvekre, bibliákra, továbbá az egyházak és a felekezetek által kiadott vallásos tárgyú egyéb kiadványokra;

*f)* a megyei (fővárosi), illetőleg a megyei városi tanács végrehajtó bizottságának művelődési feladatot ellátó szakigazgatási szerve: minden egyéb engedélyezés alá eső sajtótermékre.

[13] Vö. *Tóth* Tihamér: A tömegkommunikáció mozgósító szerepe a bűnözés elleni össztársadalmi küzdelemben. Magyar Jog, 1986. 2. sz. 10/1986. (IX. 1.) IM—BM sz. r.

A bélyegek, szabványok, térképek előállítására és nyilvános közlésére külön jogszabályok az irányadók.

A sokszorosító szerv vezetője az engedélyezés alá eső sajtótermék sokszorosításának megkezdése előtt köteles meggyőződni arról, hogy a megrendelő az engedélyt megkapta. A sajtótermék sokszorosítása akkor kezdhető meg, ha ahhoz időszaki lap esetében a szerkesztőség vezetője, illetőleg megbízottja, egyéb sajtótermék esetében a megrendelő aláírásával hozzájárul (imprimatúra). Az engedélyezés alá nem eső sajtótermék esetében a megrendelő köteles megjelölni azt a jogszabályt, amelyen a mentesség alapul. A sokszorosító szerv az imprimatúrát és a kéziratot a sokszorosítás befejezésétől számított hat hónapig megőrzi. Három hónap elteltével azonban a sokszorosító szerv a kiadóval történt megegyezés alapján az imprimatúrát (kéziratot) további megőrzés végett a kiadónak adhatja át.

Általános rendelkezése az Stv-nek, hogy az engedélyt meg kell tagadni, ha a sajtótermék tartalma az Stv. 3. §-ában megfogalmazott tilalmakba ütközik, vagy ha a sajtótermék útján bűncselekmény, illetve szabálysértés valósul meg. Az engedélyt meg lehet tagadni ha a sajtótermék előállításához, illetve nyilvános közléséhez szükséges, jogszabályban meghatározott személyi, tárgyi feltételek nincsenek meg. Az engedélyt vissza kell vonni, ha az engedély megtagadásának lenne helye. Az engedélyt vissza lehet vonni, ha annak előírásait nem tartották meg.

A sajtótermék előállításához, illetve nyilvános közléséhez szükséges személyi, tárgyi feltételek — a Vhr. 18. §-a szerint — nincsenek biztosítva, ha *a)* a sajtóterméknek nincs kiadója vagy sokszorosítója, *b)* a helyi stúdió alapítását az erre hatáskörrel rendelkező szerv a külön jogszabályban előírt szakvéleményben nem javasolta, *c)* a szükséges hordozóanyag nem áll rendelkezésre, *d)* az időszaki lap, valamint a helyi stúdió esetében akkor is, ha a szerkesztőség vezetője, illetőleg a stúdió működtetéséért vagy a szolgáltatott műsorért felelős személy a külön jogszabályban előírt alkalmazási feltételekkel nem rendelkezik.

Ugyancsak jelentős garanciális rendelkezése az Stv-nek, hogy „a bíróság — kérelemre — felülvizsgálja a sajtótermék előállítása és nyilvános közlése iránti kérelmet elutasító, illetve az engedélyt visszavonó határozatot". (15. § (2) bek.) Az Stv. azt is kinyilvánítja, hogy az ügyész indítványára a bíróság megtiltja annak a sajtóterméknek vagy sajtóterméknek nem minősülő iratnak a nyilvános közlését, amelynek tartalma az Stv. 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt tárgyakat sérti, vagy amelynek útján bűncselekmény, illetve szabálysértés valósul meg. Az ilyen sajtótermék vagy irat nyilvános közlését az ügyész azonnal felfüggesztheti. Az ügyész nyilvános közlést felfüggesztő határozata a bíróság érdemi határozatának a jogerőre emelkedésével veszti hatályát. A nyilvános közlés ügyészi felfüggesztésének vagy bírósági megtiltásának esetén kívül nem szabad nyilvánosan közölni azt a sajtóterméket sem, amelynek elkobzását a bíróság vagy a szabálysértési hatóság elrendelte, amelyet a büntetőügyben eljáró vagy a szabálysértési hatóság lefoglalt addig, amíg a lefoglalást meg nem szünteti, továbbá amelyről a szerkesztésre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb adatok hiányoznak.

A szerkesztést és a kiadást érintő lényeges rendelkezése ugyanis az Stv-nek, hogy a sajtóterméken fel kell tüntetni a szerkesztésre és a kiadásra vonatkozó legfontosabb adatokat (impresszum). A Vhr. értelmében az impresszumban a következő adatokat kell feltüntetni: *a)* a kiadó és a kiadásért felelős személy nevét, *b)* a sokszorosító szerv megnevezését, továbbá a sokszorosításért felelős személy nevét, *c)* a sokszorosítás helyét, idejét és a megrendelés sorszámát, *d)* a szerkesztésért felelős személy nevét. A Nemzetközi Szabványos Azonosító Könyvszámozás (ISBN, illetőleg sorozatok esetében ISSN) jelzését, az egyéb nemzetközi jelzéseket és a sajtótermék árát a külön jogszabályok szerint kell megállapítani és feltüntetni. A jogszabályban meghatározott sajtótermékekből tudományos és igazgatási célokra ingyenes kötelespéldányt kell a jogszabályban megjelölt szervek rendelkezésére bocsátani. A kötelespéldány az arra jogosult szerv tulajdonává válik.

### *6. Az időszaki lap*

Időszaki lapot állami szerv, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet és egyesület alapíthat. Az időszaki lap alapítója meghatározza a lap célját, jellegét, valamint irányvonalát és azt ellenőrzi. Gondoskodik a lap működésének feltételeiről, dönt a szerkesztőség vezetőjének személyéről. Vagyoni felelősséggel tartozik a lap működéséért. Az időszaki lap alapítója tehát a lap gazdája. Rendelkezik azokkal az általános jogosítványokkal, amelyek biztosítják számára a lap ellenőrzését. Ugyanakkor kötelezettségei is vannak a lappal szemben. Az időszaki lap alapítója a lap működésének feltételeit kétféleképpen biztosíthatja: vagy maga adja ki a lapot, vagy megállapodást köt valamely lapkiadói tevékenységre jogosult szervezettel. Ez utóbbi esetben a lap működéséhez és kiadásához szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosításával kapcsolatban az alapítót, illetve a kiadót terhelő jogokat és kötelezettségeket a két szerv megállapodása határozza meg.

Az Stv. ismertetett rendelkezéseiből kitűnik, hogy *magánszemély időszaki lap* alapítására engedélyt nem kaphat. Magyarország szocialista társadalmi, gazdasági és tulajdoni viszonyainak ismeretében ezt természetesnek tartjuk. A körülmények és a lehetőségek sokszínűsége folytán — véleményem szerint — mégis célszerű lenne, ha néhány országos tisztségviselő — pl. a Minisztertanács elnöke, az MTA elnöke és a művelődési miniszter — törvényi felhatalmazást kapna arra, hogy közhasznú cél szolgálatára magánszemély — pl. kiemelkedő tudós, író, művész stb. — számára engedélyezhesse időszaki lap alapítását és kiadását.

### *7. A sajtóval összefüggő felelősség jellemzői*

Az Stv. a sajtószabadság alkotmányban rögzített alapjogi jellegének és tartalmának megfelelően a törvényi rendezést megelőző szabályozáshoz hasonlóan *nem ismeri az előzetes hatósági cenzurát.* Hazánkban a tényleges gyakorlat is hosszú idő óta maradéktalanul megfelel ennek az alapvető követelménynek. Az újságíró vázolt felelősségétől eltekintve az Stv. nem

rendelkezik az egyéb szerzők felelősségéről. A szerzők felelőssége a jogrendszer más normáiból fakadnak. A Büntető Törvénykönyv (az 1978. évi IV. tv.) az izgatásnak, a rágalmazásnak és a becsületsértésnek különleges eseteként határozza meg a nagy nyilvánosság előtti — tehát többek között sajtó, egyéb tömegtájékoztatási eszköz vagy sokszorosítás révén megvalósított — elkövetési módozatait. A Btk. szerint „aki azért kér vagy fogad el előnyt, hogy a sajtóban vagy egyéb tömegtájékoztatási eszköz útján valamit közzétegyen vagy elhallgasson, bűntettet követ el és 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő". (255. §)

A sajtószabadság elvi kérdései közé tartozik a „tisztességes sajtó" követelménye. Ezért a kapcsolódó jogi szabályozás jelentős összetevőjének minősíthetjük azt a körülményt, hogy az 1972. évi perrendtartási reform eredményeként a Polgári Perrendtartásba önálló (XXI.) fejezetként bekerültek a sajtóhelyreigazítási eljárásról szóló hathatós bírói védelmet biztosító korszerű rendelkezések, amelyeket az Stv. néhány vonatkozásban továbbfejlesztett. A sajtóhelyreigazítási eljárási szabályok anyagi jogi bázisát a Polgári Törvénykönyv 79. §-ának alábbi rendelkezése alkotja: „ha valakiről napilap, folyóirat (időszaki lap), rádió, televízió vagy filmhíradó valótlan tényt közöl vagy híresztel, illetve való tényeket hamis színben tüntet fel — a törvényben biztosított egyéb igényeken kívül — követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállítása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamisan, illetve melyek a való tények". Az Stv. pedig akként rendelkezik, hogy „ha a sajtóban közölt tájékoztatás a személyhez fűződő jogot vagy a hiteles tájékoztatás követelményét sérti, külön jogszabály szerint helyreigazításnak is helye van." (19. § (3) bek.) Az idézett rendelkezés méltán utal a személyhez fűződő jogokra, hiszen közismert, mily széles körű védelmet biztosítanak a személyhez és a szellemi alkotáshoz fűződő jogok — pl. a becsület, az emberi méltóság, a jó hírnév, a névviselés joga, képmás, hangfelvétel, meghalt személy emlékének védelme, szerzői jog stb. — sajtó útján való megsértésével szemben a polgári jog szabályai. (Ptk. 75—87. §)

Az Stv. értelmében egyébként a sajtótermék előállítása és nyilvános közlése tárgyában kiadott engedélyben foglaltak, továbbá az engedélyezés alá nem eső sajtótermék esetében is a törvény rendelkezéseinek megtartásáért a sokszorosító, a kiadó és a nyilvános közlést végző, illetve az ilyen szerv vezetője, valamint a szerkesztő az őt terhelő kötelezettségek tekintetében tartozik felelősséggel. A sajtó feladatainak teljesítéséért az időszaki lapnál a szerkesztőség vezetője, a sajtó más szervénél a szerv vezetője, illetve a vele együtt az általa az egyes szervezeti egységek irányításával megbízott személy (főosztályvezető, önálló főszerkesztő, szerkesztőség vezető stb.) a felelős. A Btk. csak egyetlen (213.) §-ban rendelkezik a sajtórendészeti *vétség* tényállásáról. Eszerint aki engedély nélkül állít elő vagy nyilvánosan közöl olyan sajtóterméket, amelynek előállításához vagy nyilvános közléséhez engedély szükséges, olyan sajtóterméket terjeszt, amelynek lefoglalását vagy elkobzását rendelték el, vétséget követ el és pénzbüntetéssel büntetendő.

Amint a korábbiakból is kitűnt, a sajtószabadság, a tájékoztatáshoz való jog garanciái és általában az Stv. rendelkezéseinek végrehajtását szolgáló biztosítékok jelentős mértékben gazdagodtak azáltal, hogy az Stv. az általa meghatározott bizonyos kötelezettségek — nevezetesen a felvilágosítási kötelezettség (4. § (1) bek.), a válaszadási kötelezettség és a válaszközlési kötelezettség (6. §), valamint az észrevétel közlési kötelezettség (11. § (2) bek.) — teljesítését *bírósági* úton is kikényszeríthetővé teszi (19. § (2) bek.), sőt azt is előírja, hogy a bíróság kérelemre felülvizsgálja a sajtótermék előállítása és nyilvános közlése iránti kérelmet elutasító, illetve az engedélyt visszavonó határozatot (15. § (2) bek.). Mindezek a perek, valamint a nyilvános közlés megtiltása iránti bírósági eljárás (15. § (3) bek.) a Fővárosi Bíróság hatáskörébe és kizárólagos illetékessége alá tartoznak.

*Sárközy Tamás*

# A kínai gazdasági reform jogáról II.*

**Gazdasági szabályozás, államszervezet, törvényhozás**

A kínai reformnak is alapvető része a *terv és a piac viszonyának átalakítása,* a tervgazdálkodásba piaci viszonyok beépítése. Kínai viszonyok között alapvető jellegű volt az éves tervezésnél hosszabb távú makroökonómiai tervezés kialakítása és az önálló vállalati tervezés elemeinek megteremtése a 70-es évek végén, hiszen a kulturális forradalom időszakában semmilyen tervezés sem volt. Újabban viszont már kezd kialakulni a népgazdasági tervezés, mint hosszabb távú programozás (guihna), elkülönítették, illetve decentralizálták az állami költségvetési tevékenységet. Jelenleg *részleges tervlebontás* van az állami szektorban, azaz vannak kötelező tervmutatók, de a vállalati termelő-értékesítő tevékenység jelentős része már „szabad keretet" képez. Ezzel függ össze a kötelező termékelosztási rendszer fokozatos leépítése, a termékbeszerzés kb. 50%-a ma már piaci jellegű, kialakulóban vannak a vállalatok közötti termelési és szolgáltatási célra irányuló szerződések, a piac és a verseny alapvető elemei, a vállalatközi kooperáció és integráció piaci módszerei (erről ld. külön cikkben). Mindenesetre ma már politikailag egyértelműen elfogadott a terv és a piac összeegyeztethetősége, a piacra orientált tervezés, a vállalatok közti verseny eszméje, amely a vállalati önállóság szükségszerű másik oldala. Ki kell építeni az *egységes szocialista piacot,* sokcsatornás kereskedelmet, amely mentes az ágazati és területi korlátoktól, amelyben az értéktörvény funkciói

*Sárközy Tamás* tanszékvezető egyetemi tanár, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest).

* A tanulmány I. része a Jogtudományi Közlöny 1986. 12. számában jelent meg.

érvényesülnek, intézményesen elválik egymástól a makro- és mikrogazdaság.[1]

A visszaszoruló adminisztratív irányítást egyre jobban gazdasági szabályozó eszközöknek kell átvenniük. Fokozatosan kialakul és részlegesen érvényesül a vállalati „szabad", illetve „szerződéses" árképzés, a vállalati alapképzés, megkezdődik egy általános adóreform, ahol a nyereség korábban általános egyszerű és teljes központi elvonása helyett egy általános bevételi adót kívánnak érvényesíteni a sok részleges speciális adó mellett. Egyelőre azonban még igen erős az ún. kiegyenlítő adó szerepe, az eredményes vállalatoktól való elvonás a gyengék támogatása érdekében „a mindig azt a bivalyt ütik, aki a legjobban húz" kínai közmondás jegyében, részben a korábbi egyenlősdi maradványaként, részben a fenyegető tömeges munkanélküliség megelőzése érdekében. A munkaerő-gazdálkodás rendkívüli elmaradottságát már említettük. Mindezt csak annak érdekében soroljuk fel, mert jelezni kívánjuk: Kínában a magyar gazdasághoz képest *jóval súlyosabb problémák* jelentkeznek, sokkal rosszabb helyzetből kellett indulni, és a szabályozó rendszer kiépítése csak a kezdeténél tart. Ezt jelzik a jogszabályok ideiglenes és részleges jellege, a számos kísérleti, rövid ideig tartó rendelkezése. Emellett sokszor programadó határozatok mutatják az irányt, ilyen pl. az Államtanács ideiglenes határozata „az állami vállalati önállóság kiterjesztéséről" (1984. május 10.), vagy az Állami Tervbizottság ugyancsak ideiglenes előírásai „a tervezési rendszer továbbfejlesztéséről" (1984. augusztus 31.). Az egyes népgazdasági ágazatokban a hatáskörrel bíró szakminisztériumok napilapokban közzétett beszámolói is sokszor a jövőre irányuló normatív rendelkezéseket tartalmaznak.[2]

Az Állami Tervbizottság (Tervhivatal) hivatkozott 1984-es aktusa lényegében összefoglalja a tervezés és a szabályozás terén elért eredményeket és vázolja a jövő feladatait — magáról a tervezési eljárásról alig szól. A kötelező tervmutatókat igen csekély körre kell szorítani, az alapvető termékek többségénél is „iránymutató" tervszámokkal kell dolgozni. Külön foglalkozik a beruházások, az áremelések, illetve a külföldi import-export központi befolyásolásának lehetőségével olyan körülmények között, amikor a tervvégrehajtás felelőssége alapvetően a vállalatokra hárul. A népgazdasági terv teljesítésének elsődleges eszköze a vállalatok közti piaci kooperáció: az adó, a kamat, a bérszabályozás és a szubvencionálás a tervezés szerves részeivé válnak. A határozat részletesen foglalkozik a tervezés technikai alátámasztásának megteremtésével (számítástechnika, gazdasági matematika) és utal a gazdasági jog jelentős szerepére is a gazdasági szabályzók kialakításánál. A vállalati tervezés vonatkozásában kiemeli a korábbi részletes éves tervezés feloldását, a vállalatok hosszabb távon csak szintetikus és értékelemekkel rendelkező tervmutatókat kaphatnak, és már nem említi a határozat a korábbi ideiglenes tervjogi előírások legfontosabb elemét, nevezetesen a vállalati tervek felettes ágazati vagy kerületi szerv általi jóváhagyását. Ugyanakkor megjelentek a tervezés során a vállalatok és a tervező hatóságok közti megállapodások, amelyeket a kínai irodalomban lassan a francia kvázi kontraktusok nyomán „tényleges gazdasági szerződéseknek" kezdenek nevezni.

Az *árszabályozásról* ideiglenesen az Államtanács Állandó Bizottságának 1982. július 7-i rendelete rendelkezik, amely egyben az árképzés központi befolyásolására és ellenőrzésére létrehozza az Állami Árhivatalt. Az árreform céljaként a rendelkezés az alapvetően stabil piaci árképzés és a tervszerű árkorrekció, valamint a lakossági ellátás biztosítását, a termelés és a szükségletkielégítés, továbbá a vállalati ármegállapítás befolyásolását jelöli meg. Az öt fejezetből és 40 §-ból álló rendelkezés az államilag megállapított, illetve központilag csupán befolyásolt vállalati árak között különböztet. A rendeletben *fogyasztóvédelmi,* illetve *versenyjogi* megfontolások is feltűnnek, utal továbbá a külön szabályozandó „prémiumokra" és szankciókra. A többször felmerült általános árreform azonban még várat magára.

Továbbra is a pénzügyi jognál maradva, a kínai gazdasági reform alapvető feladata volt a vállalati vagyoni önállóság elemi feltételeinek megteremtése, hiszen korábban még a pénzügytechnikai értelemben vett önelszámolás is alig működött, a vállalati beruházások a központi (helyi) *állami költségvetésből* kerültek finanszírozásra. 1978—80 között különböző kísérletek folytak a vállalatoknál, amelyek lényege, hogy a nyereségből valamilyen módon a vállalat is részesüljön. 1983. április 12-én a Pénzügyminisztérium kísérleti metodikát bocsátott ki, mely szerint a kisebb vállalatoknál egylépcsőben áttérnek a nyereség progresszív adóztatására, de a közepes és nagyvállalatoknál előbb beiktatnak egy közbenső lépcsőt, ahol a nyereség közvetlen elvonása és a vállalati alapok adóztatása egymás mellett érvényesül. A tervezettnél egy évvel korábban már sor került erre a második lépcsőre a Pénzügyminisztérium 1984. szeptember 18-i rendeletével. Ez általános jelleggel megszünteti a nyereségelvonást és elvileg bevezette az általános adórendszert. E téren azonban még igen nagy a bizonytalanság, az ellentétes gyakorlat és 1984—86 között sorozatosan jelennek meg Kínában az egyes adónemekről szóló kísérleti rendelkezések, a vállalatok többsége fejlesztési, részesedési, szociális és tartalékalapot képez. Az új szabályozások ugyanakkor a reform radikális továbbvitelének szándékát tükrözik: pl. jelentősen csökkentik a kisvállalatok bevételi adóját (a határt nem a létszám, hanem a helyi adottságokhoz viszonyítva az alapvagyon és az évi nyereség szerint állapítják meg), utalás történik arra, hogy a vállalatok és a pénzügyi hatóságok közti viták nem államigazgatási úton lesznek rendezve (valószínű, hogy speciális fórumot kívánnak erre felállítani, hiszen a bírói út Kínában kivételes stb.).

Kínában csak a 70-es évek végén kezdődött meg a *nyugdíjazás és általában a társadalombiztosítási* rendszer kiépítése — erről az Államtanács 1978. március 24-i iránymutatása rendelkezik. Főleg falun korábban iszonyatos mértékű felesleges munkaerő halmozódott fel, a vállalatok sem bocsáthatták el alkalmazottaikat. Most a már hivatkozott állami vállalatok önállóságának kiterjesztéséről szóló határozat kimondja azt a Magyarországon is régóta ismert, bár következete-

[1] Ld. *Liao Csi-li* cikkét a Jingji Guanli, 1984. 6. számában (nyersfordítás).

[2] Ilyen pl. a Kereskedelmi Minisztérium 1984. június 23-i, illetve a Gépipari Minisztérium 1984. július 30-i beszámolója, (nyersfordítások). A beszámolókból az is megállapítható, hogy mennyire előrébb tart a kereskedelmi reform a feldolgozóiparnál. A minisztériumi beszámolókat az Államtanács rendszeresen jóváhagyja.

sen nem alkalmazott elvet, hogy mindenkinek meg kell adni a jogot a munkára, de ez *„társadalmi és nem vállalati jellegű követelmény"*. A felesleges munkaerőt tehát le lehet építeni, és ha a vállalati eredmény csökken, úgy csökkenjen a bér is. Az igazgató legyen jogosult jutalmazni és büntetni, kívülről is vezetőket, szakembereket alkalmazni, de alkalmazottakat el is bocsátani. A vállalat rendelkezzen a prémiumalap felett és az általános előírások keretei között választhassa meg saját bérformáját. E körben is számos a kísérleti megoldás, felbukkannak olyan elemek, mint a pályázati alkalmazás, az, hogy meghatározott időre válasszanak a munkások maguk közül középvezetőt, de ha ez az idő letelik, ismét legyen fizikai munkás stb. Látható, hogy sok szép elgondolás van, de ezek messze állnak a realitásoktól, hiszen az ipari munkásság rendkívül szegény és tömeges munkanélküliség is fenyeget. Éppen ezért a munkaügyi reform összekötődik egy szociálpolitikainak is nevezhető intézkedéssorozattal, pl. egy 1983. április 14-i rendelet alapján „munkásszolgáltató vállalatok" jönnek létre, amelyeknek a felesleges munkaerőt „át kellene venniük", új munkahelyre való átirányításukról, illetve átképzésükről kellene gondoskodniuk, az új elhelyezkedésig pedig ki kell elégíteniük az érintettek „minimális igényeit". Szerintem egy átfogó *Munka Törvénykönyve még messze van,* a kínai munkajog és társadalombiztosítási jog még az első lépéseknél tart, de éppen azért, mert a reform fejlettebb szakaszában fog kiépülni, esetleg megszabadul olyan ballasztoktól, amelyek a kelet-európai szocialista országokban megszilárdultak, esetleg azonnal modern vállalati jogi, önkormányzati megoldásokra alapozhatnak. 1986 júliusában mindenesetre megjelentek az Államtanács ideiglenes előírásai a munkaszerződés vállalatoknál való fokozatos bevezetéséről, a nyugdíjazás, illetve a felmondás szabályairól, valamint a „munkanélküliségi biztosításról".

A bankrendszer és a hitelezés visszaállítása szintén alapvető feladata volt a reformnak, a bankokat a kulturális forradalom időszakában különösen negatívan ítélték meg. 1979 óta kísérleteznek a hitelszerződéssel és a központi jegybanktól elkülönülő üzleti bankok létrehozásával, a vállalatok pénzügyi ellenőrzése a bankoktól a Pénzügyminisztériumhoz került. Az öntudatosodó vállalati vezetők állandó kritikája kíséri a „nehézkes hitelezést", „a gyengék automatikus támogatását szolgáló hitelezési gyakorlatot". 1985. február 28-án 24 §-ban, a gazdasági szerződési törvény végrehajtásaként rendeletben szabályozták a bankok és az „önálló gazdasági elszámolással rendelkező gazdasági egységek" *kölcsönszerződéseit* (e szabályzatokat azonban az állampolgári kölcsönügyletekre is — megfelelő szabályozás híján — alkalmazni kell), majd 1986. január 7-én ideiglenes előírásokat bocsátott ki az Államtanács „a bankrendszer és a hitelezési szervezet fejlesztésére a nagy modernizáció érdekében". A rendelet világosan elválasztja a központi jegybankot (II. fejezet) az elvi irányítása alatt álló üzleti bankoktól és hitelezésre feljogosított egyéb szervezetektől (pl. takarékszövetkezet), látható, hogy itt a jog egy gazdaságpolitikai alapelv deklarálására szolgál. A kínai körülmények között igen részletes, 63 §-ból és 10 fejezetből álló rendelkezés az állami hitelmonopóliumot a hitelezési szervezetbe tartozók részére biztosítja, csak ezek köthetnek hitelügyletet, amelyek közé a kölcsönt, a váltót, a csekket és egyéb értékpapírügyleteket, a deviza és beruházásbonyolítást, valamint a leasinget sorolja. (A szabályozás hatálya egyébként nem terjed ki a kínai területen működő tisztán külföldi, illetve vegyes pénzintézetekre.) A *biztosításügy* alapjai is kezdenek létrejönni így a gazdasági szerződési törvény alapján megjelent a vagyonbiztosítási szerződésekről szóló rendelet (1983. szeptember 1. — a személybiztosításnak még nincs központi jogi szabályozása) — ez azért olyan jelentős, mert biztosításnak a korábbi évtizedekben szinte nyoma sem volt a kínai belső jogban. Az állami vállalatok-szövetkezetek vagyonbiztosítása terjed, 1979-ben létrehozták a központi kínai biztosítási intézetet, amely a 80-as évek közepére országos hálózatot épített ki, és jelenleg már próbálkozások figyelhetők meg a monopolhelyzet feloldására is.[3]

Úgy gondolom, hogy a fenti igen vázlatos leírás érzékelteti, hogy a pénzügyi-munkaügyi árszabályozás terén a kínai gazdasági reform egészen más nagyságrendű és minőségű problémákkal áll szemben, mint a magyar.[4]

### *Az államszervezet modernizálása, különös tekintettel a gazdaságirányítás szervezetére*

Az 1956—1976. közötti szakasz sajátosságai okozták, hogy a *kínai gazdasági reform a magyarnál erősebben összefonódott egyfelől az állami és a politikai rendszer átfogó reformjával, másfelől szervezeti és káderpolitikai intézkedésekkel.* A kulturális forradalom ugyanis általában szétverte az államapparátust, ezt kellett helyreállítani, de már úgy, hogy alkalmassá váljon a gazdaság modernizálásának alátámasztására.[5] Ennek a politikai jellegű reformnak a céljai — főleg Teng Hsziao-ping — megfogalmazásában a következők:

*a) Ésszerű munkamegosztás kialakítása az állami* (főleg államigazgatási), *párt és gazdasági* (vállalati) *szervek* között. Az államigazgatás és a vállalatvezetés ne olvadjon össze, a párt pedig politikai programot adjon és ne avatkozzon be az operatív állami, illetve vállalati tevékenységbe. (Erről 1984. decemberében, majd 1986. februárjában a KKP Központi Bizottsága és az Államtanács kétszer is külön határozatban rendelkezett, jelezve az e téren jelentkező jelentős ellenállást.)

*b)* Meg kell teremteni az állami, a vállalati és a pártapparátusok *társadalmi kontrollját* (pl. testületi szervek jogosítványainak bővítése mindhárom szférában, ellenőrzési jogosultságok, társadalmi szervezetek szerepének erősítése stb.).

*c) Piackonform állami irányításra* van szükség,

[3] A hivatkozott ár-, adó-, munkaügyi és bankjogszabályok nyersfordítását ld. Übersetzungen aus dem Recht der VR China. Kiadó F. Münzel. Hamburg, 1986.

[4] A cikk terjedelme sem teszi lehetővé, de jogász létére a szerző nem is kíván belekontárkodni a kínai gazdasági reform belső közgazdasági problémáiba. Így nem térünk ki a részleges tervlebontásból származó újfajta tervalku hátrányaira, a fogyasztási piacon mutatkozó túlkereslet és a nyakló nélküli béremelések által kiváltott igen jelentős inflációra, a vállalatok puha költségvetési korlátja okozta túlzott beruházási rohamra, amelyet eddig eredménytelenül próbáltak központilag korlátozni, a külkereskedelmi mérleg erős deficitjére és a gigászi méretű eladósodásra, a túlzott és aránytalan (infrastruktúrát elhanyagoló) gazdasági növekedés hátrányaira stb. Erről ld. *Dániel* Zsuzsa—*Kornai* János: i. m. 82—85. old.

[5] Ld. *Wu Da Jing:* i. m. 16. old.

amely alapvetően az ágazati irányítás visszaszorítását célozza.

*d)* Össze kell kötni az államszervezet modernizálását a *helyi önkormányzatok hatáskörének átfogó növelésével,* egy *átfogó közigazgatási decentralizációval,* és a vállalatokkal kapcsolatos államigazgatási feladatokat is zömmel a helyi szerveknek kell ellátniuk néhány központi átfogó gazdasági minisztérium általános irányítása mellett. Ez a decentralizáció — a Mao-féle decentralizációval szemben — azonban nem vezethet önellátásra, a piaci folyamatok kizárására és nem veszélyeztetheti a központi állami szervek auktoritását sem.

*e)* Mind az állami, mind a pártapparátusban, mind a vállalatvezetésben biztosítani kell az ehhez a munkához szükséges *szakértelmet,* kvalifikációt.

*f)* Az állami és párttevékenységnek, a vállalati működésnek jogrend alapján, a *szocialista törvényesség elvei* szerint kell végbemenniük. E szervek eljárását tehát törvényileg szabályozni kell, a vállalatok és állampolgárok számára pedig alanyi jogokat kell biztosítani, kellő garanciákkal és jogvédelmi eszközökkel.

Az államszervezet reformjának útján fontos állomás volt az 1982. december 4-i alkotmány, amely alapvetően az eddigi eredményeket tükrözi. Az Alkotmány 138 §-ból áll, jóval részletesebb és jogiasabb mint a korábbi. A megváltozott helyzetet tükrözi, hogy az alkotmány programot is adó alapelvi I. fejezete igen széles körű (1—32. cikk), az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei — az 1936-tól megszokott sémával ellentétesen — az államszervezet leírása elé kerültek (33—56. cikk). Ugyanakkor az állam szervezeti felépítését tartalmazó III. fejezet, bár eléggé széles körű (57—135. §), általában keret jellegű, további törvényekkel vár kitöltésre.

Az alapelvi fejezet a *szocialista gazdasági alkotmányosság elveit jóval bővebben és modernebben tartalmazza, mint a magyar.* Így:

*a)* Az alkotmány egyértelműen leszögezi az állam és a társadalmi rend szocialista jellegét, azt hogy minden hatalom a népé, amely különböző csatornákon keresztül igazgatja a gazdasági-társadalmi ügyeket. Az államfelépítés a *demokratikus centralizmus* elvéhez igazodik, ugyanakkor a központi és helyi szervek munkamegosztásában aláhúzza a helyi kezdeményezést és önállóságot az egységes központi irányítás keretében (1—3. cikk).

*b)* A gazdasági rend alapja a termelőeszközök „szocialista köztulajdona", amelyen belül az alkotmány külön kiemeli, kizárólagos tárgyakkal és különleges védelemmel garantálja a *gazdaság állami tulajdonát,* mint a „nemzetgazdaság vezető erejét" (7, illetve 9—10 cikk). Emellett kiemeli az alkotmány a falusi és városi szövetkezetek szocialista jellegét.

*c)* Az alkotmány egyértelműen leszögezi, hogy a *„városi és falusi dolgozók egyéni gazdasága...* a köztulajdonban lévő szocialista gazdasági szektor kiegészítője", amelynek törvényes jogait és érdekeit, beleértve a törvényesen szerzett jövedelemhez, tulajdonhoz való jogot is az állam védi, sőt segíti (11., 13. cikk).

*d)* A 14. cikk deklarálja a gazdaságpolitika korábban már említett legalapvetőbb céljait, majd aláhúzza a *tervgazdálkodás elsődlegességét,* mondván, hogy „minden szervezet és egyén számára tilos az állami gazdasági tervek normális megvalósulásának bármi eszközzel való akadályozása".

*e)* Az alkotmány az *állami vállalatok és szövetkezetek önálló gazdasági döntési jogait lényegében egymással azonos terjedelemben biztosítja* a törvények és a népgazdasági tervek keretein belül. Egymáshoz hasonlóan kimondja az alkalmazottak, illetve a tagok *demokratikus önkormányzatát* a vállalati vezetés irányában (16—17. cikk).

*f)* Az alkotmány garantálja a kínai törvények keretein belül a *külföldi beruházók,* Kínában tevékenykedő külföldi vállalatok jogainak és törvényes érdekeinek védelmét (18. cikk).

*g)* Az alkotmány aláhúzza az oktatás, a szakemberképzés és a tudomány szerepét, „az állam növeli az értelmiségiek számát és szabad teret ad szerepüknek a szocializmus korszerűsítésében", erősíti a *szocialista szellemi civilizáció"* elterjedését (19—20, 23—24. cikk).

*h)* A bürokrácia elleni harc jegyében minden állami szervnek meg kell valósítania az egyszerű és hatékony adminisztráció elvét, a munka iránti felelősség rendszerét, a funkcionáriusok képzésének és munkájuk értékelésének rendszerét, az állami szerveknek „szoros kapcsolatban kell lenniük az emberekkel", „meg kell fogadniuk véleményüket", „el kell fogadniuk ellenőrzésüket" és *„törekedniük kell szolgálatukra"* (27. cikk).

Áttérve az államszervezetre, az alkotmány lényegében a hagyományos szocialista államszervezetet állítja vissza, néhány nem jelentéktelen sajátossággal.

Az államhatalom legfelsőbb szervének funkciói megoszlanak az Országos Népi Gyűlés, a Népi Gyűlés Állandó Bizottsága és a KNK elnöke (alelnöke) között, mind a három szerv jogosult törvényt alkotni, e *törvények egymással egyenrangúak.* (A gyakorlatban az Állandó Bizottság hozza a legtöbb törvényt.) A Népi Gyűlést 5 évre alapvetően az ország közigazgatási körzeteiben választják, de megfelelő képviseletet kapnak a fegyveres erők és az egyes nemzetiségek is (kb. 3000 tagja van). A nagy létszám miatt a Népi Gyűlés évente egyszer tart rendes ülést, általános helyettesítő szerve — a mi Elnöki Tanácsunkhoz hasonlóan — az Állandó Bizottság, amelynek létszámát az alkotmány ugyan nem határozza meg, de elég magas (kb. 200), ezért számos (al)bizottsággal rendelkezik. Nagy vita után 1982-ben visszaállították az *államfői* tisztet, és a KNK kizárólag a Népi Gyűlés által választható elnöke elég sok hatáskört átvett az Állandó Bizottságtól, pl. a miniszterelnököt és a miniszterelnök-helyetteseket a Népi Gyűlés az ő javaslatára nevezi ki, és az ülésszakok között saját maga is jogosult a kinevezésre (az Állandó Bizottság ezt a helyettesítő hatáskört csak a miniszterek tekintetében gyakorolja a miniszterelnök javaslatára). A kínai vitákból kitűnik, hogy ezt az államfői tisztet (amely elválik az Állandó Bizottság elnöki funkciójától) alapvetően a párt és állami szervezet elválasztása érdekében hozták létre, azt azonban nem sikerült elérni, hogy az Alkotmányban külön intézményesített Központi Katonai Bizottság (93—94. cikk) elnöke kötelezően a KNK elnöke legyen — ezt a funkciót gyakorlatilag a párt főtitkára tölti be.

A Kínai Népköztársaság Minisztertanácsát *Államtanácsnak* nevezik, tagjai a miniszterelnök és miniszterelnök-helyettesek, az állambiztosoknak nevezett államminiszterek, a minisztériumok, illetve ál-

lamtanácsi bizottságok élén álló miniszterek, valamint a főtitkár (a Kormány központi apparátusainak vezetője) és a főszámvevő (a Pénzügyminisztériumtól elkülönítve). A rotációt biztosítandó, az Alkotmány kimondja (87. cikk), hogy a miniszterelnök, illetve a miniszterelnök-helyettesek nem tölthetnek hivatalban kettőnél több egymást követő időszakot (azaz 10 évet). A kormány szervezetét és működését külön törvénynek kell szabályoznia (86. cikk), ez azonban még nem jelent meg, főleg a folyamatban lévő államigazgatási szervezeti reformra való tekintettel.

A közigazgatási reform *kétirányú:*

*a)* egyfelől folyik a népi kommuna bázisszervezet jellegének elvesztésével párhuzamosan a hatáskörök különböző szintű helyi népi gyűlések és igazgatási szervek részére való átadása (ezt a bonyolult helyi szervezetet az alkotmány elég részletesen szabályozza — 95—122. cikk —, emellett főleg a nemzetiségi problémák megoldására, autonómiájuk biztosítására új különtörvények is jelennek meg).[6] A korábban központi igazgatású állami vállalatoknak mintegy 60%-a került már eddig is helyi szervekhez.

*b)* az 1966-os állapothoz képest, amikor is központi szinten 40 minisztérium, 9 minisztériumi rangú bizottság, és 23 országos hatáskörű szerv volt, már az 1970-es évek végére a központi államigazgatási szervek számának jelentős csökkenése ment végbe (26 minisztérium, 3 bizottság, 21 országos hatáskörű szerv).[7] Ez a folyamat főleg a gazdasági ágazati államigazgatást érinti, hogy pl. a 80-as évek első felében a hét gépipari minisztériumot egy minisztériummá vonták össze, (helyi szinten az ágazati szervek megszüntetése még erősebb). Másik oldalról az Állami Tervbizottságnak nevezett Tervhivatal kiemelkedik a minisztériumok közül, erősödik a Pénzügyminisztérium és több korábban minisztérium alá rendelt funkcionális jellegű hivatal minisztériumi rangot kapott (munkaügy, árhivatal, statisztikai hivatal, szabványosítási hivatal).

Mindez jól mutatja a központi gazdaságirányítás szervezetében végbemenő változást, amely — bár külföldi megfigyelő számára igen gyorsnak tűnik — kínai szakértők szerint elmaradt a vállalati szféra fejlődésétől, és a *kormányzati gazdaságirányítás nem kellő mértékű átalakulását a reform kibontakozása egyik fő akadályának érzik.*[8] A fejlődés fő iránya egyben látszik: a piacszabályozás logikájának megfelelően az ágazati minisztériumok száma jelentősen csökken, a funkcionális szervek jelentősége nő. Ezzel kapcsolatban jegyzem meg, hogy a gazdaságirányítás átalakítására nézve *igen messzemenő távlati tervek* bukkannak fel: pl. valamennyi központi állami vállalat egy szerv (ún. Gazdasági Bizottság) alá rendelése, ágazatközi kormánybizottságok létrehozatala a funkcionális szervek jelentős része helyett, és az ágazati minisztériumoknak kizárólag hatósági funkciókkal való fenntartása az ipar, a mezőgazdaság, a kereskedelem és a közlekedés terén stb. Ezek azonban egyelőre inkább *ötletszerűek,* mint kidolgozottak, hasonlóan a parlament nagyobb befolyására irányuló javaslatokhoz (kétkamarás parlament, állandó ülésezés, a viták nyilvánossága stb.).

Végül megemlítem, hogy az Alkotmány helyreállítja a parlamenthez kapcsolva, mint önálló állami funkciókat realizáló szervezetet a *bíróságokat* és az *ügyészségeket,* igyekszik szervezeti függetlenségüket biztosítani (pl. a kulturális forradalom tapasztalataira tekintettel kimondja az ügyészség és az állambiztonsági szervek elkülönítését, a bírói függetlenség elvét — 126, 131, 135, cikk). Ez a fejezet számos kulturális forradalom idején kétségbe vont elvet deklarál, pl. a védelem jogát. Ezzel kapcsolatban jegyzem meg, hogy bár az Alkotmány erről nem tesz említést, az igazságügyi szervezet többi eleme, pl. az ügyvédség is helyreállításra került. A bírósági szervezeti törvény 1978-as rendelkezéseit az alkotmány nem változtatta meg, a bíráskodás négyszintű (alsó, közép, felső, legfelső) és háromkamarás (büntető, polgári, gazdasági), bár számos különbíróság is működik (katonai, vasúti, vízi stb.).

Az államszervezettel párhuzamosan a politikai mechanizmus többi részében is jelentős változások következtek be. Az 1977. augusztus 18-i — nyilvánosságra hozott — pártszabályzat még alapvetően a megtépázott pártszervezet stabilitásának helyreállítására törekedett, pl. helyreállítja a választási rendszert a párton belül és a kollektív vezetés elvét stb. Az elmúlt időben azonban számos olyan törekvés figyelhető meg, amely az állami és a pártszervezet hatásköri és módszeri különválasztására irányult, az alkotmányból 1982-ben kimaradt a párt és az állam egységének elve. Emellett az alkotmány 5 cikke kimondta, hogy *minden pártnak és tömegszervezetnek valamint a fegyveres erőknek tartaniuk kell magukat a törvényekhez.* „Semmilyen szervezet vagy egyén sem élvezhet olyan előjogokat, amelyek áthágják az alkotmányt és a törvényeket", a törvények mindennemű megsértését ki kell vizsgálni. A korábbi tradíciókkal szemben igyekeznek a párt politikai normáit és a jogszabályokat szerkezetben és szövegezésben is különválasztani — és egyre kevésbé hangsúlyozzák azt a korábbi elvet, hogy ott ahol nincs jogszabály, a pártnorma közvetlenül is hatályosul.[9]

Újjáéledt a népfront funkcióját betöltő *„politikai konzultatív konferencia",* amelynek politikai jelentősége egyre nő. A korábban teljesen háttérbe szorult, illetve eltűnt szakszervezetre nézve még hatályban van az 1950. évi törvény. Az 1982-es alkotmány azonban még az érdekképviseletekről, társadalmi szervezetekről és egyesületekről egyáltalán nem rendelkezik, az egyesületi jogot sem deklarálja és bár az állampolgárok munkával kapcsolatos jogainál is utal a vállalat vezetésében való közvetlen részvételre, a *szakszervezeteket nem említi.* (A sztrájkjog korábbi alkotmányos biztosítása is kimaradt.) A szakszervezetek szerepének növelése azonban a tömegkommunikációban állandóan szerepel, és a kínai szakszervezetek 1978-ban alkotott szabályzatában a hagyományos transzmissziós szociális, oktatási feladatok mellett a 3. §-ban burkoltan az *érdekképviseleti funkciók csírája* is megjelent. Egyelőre azonban a kínai állami vállalatoknál a kollektív szerződés nem funkcionál és a

[6] Ld. T. *Heberer:* Das neue Gesetz über die Gebietsautonomie der Nationalitäten der VR China. Osteuroparecht, 1985. 1—2. sz.

[7] Ld. *Terng-Yaw Lin:* Wirtschaftsverwaltung der VR China. 176—180. old.

[8] Ld. *Liao Csi-li:* i. m. 26. old. Az államszervezet átalakításának szovjet értékelését ld. L. M. *Gudosnyikov*—K. A. *Jegorov:* Ob izmenyenyiah v szisztyeme goszudarsztvennüh organov KNR. Sz.G.i.P. 1985. 4. sz.

[9] Ld. H. von *Senger:* Partei, Ideologie und Gesetz in der VR China. 105—1100. old.

vállalatok önkormányzatra való átállítása miatt kérdéses, hogy egyáltalán bevezetik-e valamikor ezt a rendszert. A Polgári Jogi Alapelvek a jogi személyekről szóló II. fejezetében egyébként 50 §-ban megemlíti a „társadalmi testületeket", amelyek egyrésze nyilvántartásba vétellel, mások közvetlenül törvény alapján szerzik meg jogi személyiségüket. Ez a hagyományos megfogalmazás esetleg a későbbiekben a társadalmi szervezetek és egyesületek jogállásának szétválására és egy önálló egyesületi jog kialakulására vezethet.

*A jog szerepének megítéléséről, valamint a gazdasági törvényhozás eddigi menetéről, eredményeiről*

Míg a korábbiakban sok szó volt arról, hogy egy permanens forradalom nem tűrhet jogot, addig szinte szükségszerű, hogy a *gazdasági modernizálás megköveteli a jogrendet és egy aktív gazdasági törvényhozást.* A jogi nihilizmus évtizedei, a konfuciusi tradíciók érthetővé teszik, hogy a kínai gazdasági reform politikai alapelvei között a gazdasági jogrend és törvényhozás *jóval nagyobb szerepet* kapott mint a magyar gazdasági reformban, ezért a 70-es évek második felében még kemény küzdelmet kellett folytatni. Ez a harc három irányú volt: először a jog, a törvényhozás szerepének elismertetése a gazdaságirányításban általában,[10] másodszor az állampolgári elemi alapjogok (jogegyenlőség, védelem joga stb.) elismertetése,[11] harmadszor a jogalkalmazás normális menetének biztosítása.[12] A vita zömmel nem társadalomtudományi folyóiratokban, hanem a napisajtóban, illetve a kínai kommunista párt központi lapjában, a Renmin Ribao-ban folyt. Ezekben a vitákban részben a szocialista jog sajátosságait próbálták tisztázni, továbbá a jog zömmel mint a modernizáció technikai segédeszköze szerepelt, de később egyre jobban összekötődött a jog a *demokratizálással,* a jog szabadságbiztosítékként is felmerült (pl. alkotmánybíróság lehetősége, államigazgatási-munkaügyi határozatok eddig teljesen hiányzó bíróság előtti megtámadása stb.).[13]

A 70-es évek végén széles körű elméleti vita zajlott le a szocialista jog jellegéről, amelyben még igen erősen domináltak az *ideológiai elemek.* Itt történik meg a végleges szakítás azzal az elvvel, hogy minden jog végső soron burzsoá, elismerik az önálló szocialista jogot, hangsúlyozva annak osztályjellegét. Kimondásra kerül, hogy „nem az embereken, hanem törvényeken keresztül kell kormányozni". Éles vita folyt abban a kérdésben, hogy lehet-e egy szocialista államban jogegyenlőség. Egyesek szerint ez csak a jogalkalmazás elve lehet, mert a törvényhozásban igenis fel kell lépni az osztályellenséggel szemben. A többségbe került vélemény szerint viszont a jogegyenlőséget a törvényhozásban is érvényesíteni kell, mert ha nem, úgy a jogalkalmazásban sem lehet egyenlőség. Éles vita volt abban is, hogy vannak-e a jognak rendszersemleges elemei, azaz lehet-e jogi megoldásokat, jogi terminológiát (pl. jogi személy, szerződés) tőkés országoktól átvenni.[14] Ez a vita később elcsitult, ténylegesen rengeteg hagyományos jogi technikai megoldást vesznek át, ma már nem szokásos Kínában a jog osztálytartalmával kapcsolatos kérdésekkel foglalkozni, hiszen az egész nép egységének tételét hangsúlyozzák politikailag, ugyanakkor egy igen *pragmatikus,* kiterjedt kodifikációs folyamat kezdődött.

*A jogélet helyreállítása lényegében 1978—80 között ment végbe.* Már 1977—78-ban reorganizálódtak 1954-es alapon a bíróságok és ügyészségek, új jogi szabályozásukat 1979 júniusi törvények tartalmazták, az ügyvédség újjáéledése is végbement (pl. 1959-ben egy japán jogászküldöttség az akkor 7 milliós Sanghaj-ban 10 ügyvédet talált, 1982-ben viszont már 7000 ügyvédről beszélnek), az ügyvédi rendeletet a Kormány 1982. január 1-én adta ki. 1979-ben helyreállítják az Igazságügyminisztériumot és a népi kongresszus a törvényhozás alátámasztására egy kb. 80 tagú tanácsadó testületet állít fel. 1978-ban a Társadalomtudományi Intézeten belül Jogtudományi Intézet alakul, 1982-ben Pekingben újraszerveződik a kínai jogász szövetség. A jogi folyóiratok újjáéledése is bekövetkezik a 70-es évek végén, lényegében *két típusban.* Az egyik típus az ún. heti jogi közlemény, amelyet alapvetően a jogszabályok közzétételére használnak, kommentárokkal-joggyakorlattal — ilyen pl. a *Zhongguo* Fazhi Bao (Kínai jogrendszer). A másik típus az elméleti folyóiratok, ahol igen nyílt és élénk viták folynak, rendszeresen közölnek továbbá szemlét a külföldi jogokból, de az elméleti tanulmányok mellett a kínai tradíciókhoz alkalmazkodva jogesetanalízissel, sőt jogi tanácsadással is találkozhatunk. Talán a legalapvetőbb ilyen folyóirat Pekingből a Faxue Yanjin (Jogtudományi Tanulmányok) 1977 óta, vagy a Sanghaj-i Minzhu Yu Fazhi (Demokrácia és jogrendszer).[15] Az 1970-es évek végén 15 egyetemen kb. 11 000 hallgatóval indult meg a jogi felsőoktatás, és igen sokan tanulnak ösztöndíjjal nyugati jogi karokon. A kínai napisajtó szerint 1985-ben 8000 új jo-

[10] Kínai cikkek e körből *Chen Shoi Ji:* Von der Tatsachen ausgehen, um den Aufbau der Rechtsordnung zu stärken. Faxue Zazhi, 1981. 5. sz., *Mei Jian:* Gesetze und Worte. Renmin Ribao, 1978. november 7., *Wang Gui-wu:* Auch an der politischrechtlichen Front muss man die verbotenen Zonen zerschlagen. Renmin Ribao, 1978. november 17., *Zhon Xin ming—Chen Wei dian:* Einige Aussichten zu Fragen des Gesetzgebungsverfahrens. Renmin Ribao, 1979. január 5.

[11] Kínai cikkek e körből: *Zho Fenju:* Ist Recht einfach ein Instrument des Klassenkampfes? Faxue Yanjin, 1980. 1., *Chen Cum long—Liu Hainian:* Kann die sozialistische Rechtsordnung einem die Hände binden? Renmin Ribao, 1978. november 24., *Li Buyun:* Für die durchgängige Gleichkeit der Bürger von dem Gesetz. Renmin Ribao, 1978. december 6., *Xiao Weiyun—Luo Haocai—Wu Xieying:* Wie sieht der Marxismus die Frage der Menschenrechte? Honggi, 1979. 5., *Wang Liming:* Menschenherrschaft und Herrschaft des Rechts. Renmin Ribao, 1979. január 26.

[12] Kínai cikkek e körből *Qiao Wei:* Unabhängige Rechtssprechung, die nur dem Gesetz unterliegt. Renmin Ribao, 1979. január 5., *Zhon Xiuming—Chen Weidian:* Die sozialistische Rechtsordnung ist Garantie der Volksdemokratie. Renmin Ribao, 1979. április 4., *Xiao Weiyun—Wei Dingren:* Effektív das Recht der Beschuldigten auf Verteidigung gewährleisten. Renmin Ribao, 1979. február 17., *Chen Yijun:* Die Volksstaatsanwaltschaft muss unabhängig ihre Ermittlungsrechte ausüben. Renmin Ribao, 1979. március 26. Valamennyi cikk fordítása a 10—11—12. lábjegyzetben a Recht in China című fordításgyűjteményből származik (összeállította Huang Jy, W. Kessler, Liu Jenkai és F. Münzel). Hamburg, 1979.

[13] Ld. Kang Damin cikkét a Faxue Yanjin 1981. 2-es számában vagy Wang Shu Wen cikkét a Fy 1981. 1. számában. Ld. F. *Münzel:* Das Recht der VR China. 60—65. old.

[14] Ld. *Wu Da Jing:* Das sozialistische Rechtssystem und Rechtstheorie. 19—24. old. Ld. ezzel kapcsolatban Loeber elméletét a jogrendszer immanens és rendszersemleges elemeiről a Rabels Zeitschrift, 1961. 3. számában.

[15] Ld. A von *Herrenkirchen:* Rechtszeitschriften in der VR China. Osteuroparecht, 1984. 1—2., illetve 1985. 1.

gászt avattak fel Kínában, emellett 1981-től pártirányelvek alapján kb. 45 millió középiskolásnál tanítják kísérleti jelleggel a jogi alapfogalmakat.[16] Mindez arra utal, hogy talán nem lesz tiszavirágéletű a jogi szakma fellendülése, mint ahogy az 1956—57-ben történt.

A kínai törvényhozás 1978-tól lényegében két irányban tevékenykedik. Az egyik irány a kulturális forradalom során szétvert államszervezet, illetve állampolgári jogbiztonság helyreállítása. Ez volt talán a legfontosabb feladat a politikai fordulat után a tömegek bizalmának megnyerése érdekében. Így 1979 júliusában egyszerre fogadja el a parlament a bírósági és ügyészségi szervezeti törvényt a Büntető Törvénykönyvvel és a Büntető perrendtartással, mintegy garanciaként arra nézve, hogy a korábbi törvénytelenségek és terrorhullám megszűnik. A BE a büntetőeljárás alapvető garanciáit tartalmazza (in dubio pro reo stb.), a Btk. viszont polgári jogi szempontból is érdekes: tekintettel arra a hagyományra, hogy Kínában a büntetőügyek igen jelentős része magánvádas, továbbá a büntető és polgári ítélkezés összefonódik, a Btk. tartalmazta az új Polgári Jogi Alapelvek-ig a polgári jogi deliktuális felelősség legfontosabb szabályait is[17].

Az államélet normalizálásához tartozik az 1979-es választási törvény, illetve a helyi népi kongresszusok és kormányok szervezetéről szóló törvény, az 1980-as állampolgársági és házassági törvény. Ezt a folyamatot az 1982-es alkotmány zárja, amely mint említettük már — egy sor további törvény létrehozását jelöli meg feladatként. (Ezek közül az örökjogi törvény, amelynek mint első e tárgyú törvénynek jelentősége Kínában igen nagy, 1985. április 10-én már megjelent.)

A másik irány a gazdasági törvényhozás. Itt a legfontosabb feladatnak a 70-es évek végén a Nyugat felé való nyitást látták, ennek jele az 1979-es már említett joint venture törvény. Ezt követően azonban a *belső gazdasági jog kialakítására* törekedtek, amelynek során igen messzemenő feladatokat tűztek ki. Ku Ming a Népi Gyűlés állandó bizottsága jogi bizottságának tagja 1979-ben a Ptk., a PP., a vállalati törvény, a Munka Törvénykönyve, a tervtörvény, a pénzügyi törvény, a külkereskedelmi törvény, a földtörvény megalkotását jelölte ki külföldi újságíróknak adott nyilatkozatában fő célként. Tekintsük át röviden, milyen főbb eredményeket értek el e téren eddig.

*a)* A tervezés, jövedelemszabályozás, vállalati szabályozás, társulás, versenyjog és a bankjog terén — mint láttuk — alapvetően ideiglenes szabályozások vannak.

*b)* Alapvető eredmény volt 1981. decemberében a *gazdasági szerződésekről szóló törvény* létrehozatala, amely a vállalati kooperációt végre egyértelműen szerződéses alapra helyezte. Ezzel a törvénnyel külön cikkben fogok foglalkozni, most csak megemlítem, hogy e törvényhez kapcsolódva igen fontos szerződések részletes szabályozása is végbement (termékértékesítési, vállalkozási szerződés stb.), illetve ez a folyamat jelenleg is tart.

*c)* 1983-ban kiadják a statisztikai törvényt (december 8.) amely alapvetően a társadalmi tervezéshez szükséges adatgyűjtést kívánja megszervezni és az adatok „pártossága", azaz meghamisítása ellen kísérel meg huszonnégy §-ban garanciákat nyújtani.

*d)* 1984. március 12-én fogadják el a találmányokról szóló törvényt, amelynek időközben a végrehajtási rendeletei is megjelentek (az 1980-ban létrehozott Találmányi Hivatal 1985. január 1-i, kormány által jóváhagyott rendelete). Ilyen törvényt az 1945 előtti törvényhozási folyamatban sem sikerült (a nyugati beruházók nagy bosszúságára) létrehozni, most pedig igen erőteljes politikai-ideológiai viták előzték meg kibocsátását („kapitalista intézmény"), a tervezet többszöri átdolgozásra került. Maga a törvény is jól kidolgozott (hatvankilenc §), a végrehajtási rendelet is részletes (kilencvenhat §). Ehhez csatlakozik az Államtanács szellemi alkotások vállalatok közti átadásáról szóló 1985. január 10-i ideiglenes előírása, amely a „know-how" szerződéseket is rendezi. 1982. augusztus 8-án pedig megjelent a védjegytörvény is. Ennek alapján a kínai iparjogvédelem alapjai kialakultnak tekinthetők.[18]

*e)* A nemzetközi forgalom követelményei előtérbe helyezték a *Polgári Perrendtartás* kiadását, amelyre többszöri átdolgozás után 1982. március 8-i törvénnyel került sor. Eddig ugyanis egyáltalán nem volt perrendtartás, bár 1956-ban a Legfelsőbb Bíróság közzétette „eljárási előírásait", amelyet aztán 1978-ban felújítottak. A perrendtartás 5 részből és 205 §-ból áll, tartalmazza a különböző speciális eljárásokat (így utal pl. a nemzetközi választottbíráskodásra 192—195 §), valamint a végrehajtási eljárást is. A polgári perrendtartás elvileg kiterjed a *vállalati perekre* is, ezek azonban a kínai tradícióknak megfelelően a lehető legritkábban kerülnek bíróság elé, hiszen a gazdasági szerződéseknél először általában sajátos egyeztetési (választottbíráskodáshoz közelálló, de azzal nem azonos) eljárásra kerül sor, és csak ha annak eredményét nem fogadja el a vállalat, akkor mehet bírósághoz. (A gazdasági bíróság hivatalból is felülvizsgálhatja az „egyeztető hatóság" határozatát.)

Erről az egyeztetési eljárásról az Államtanács 1983. augusztus 22-i rendelete rendelkezik, amelyet az 1981-es gazdasági szerződési törvény 49—51. §-ának végrehajtásaként adtak ki. (Ezzel kapcsolatban megemlítendő, hogy Kínában — ellentétben a Szovjetunióval — az 1950-es évek elején nem *alakult ki állandó döntőbizottsági szervezet,* a vállalati jogvitákat ad hoc jelleggel zömmel a felettes államigazgatási szervnél formátlanul rendezték, 1950-ben erre ideiglenes irányelveket adtak ki az egyeztetésre és az 1961. szeptember 16-i állami vállalati rendelet 46. §-a kifejezetten utalt erre az eljárásra. A kulturális forradalom időszaka alatt még ez is elhalt, majd 1978-tól kezdve az elvileg önkéntes egyeztetési eljárás feléledt.) Az egyeztető eljárást a 80-as évek elejére létrehozott *„Központi Ipari és Kereskedelmi Igazgatási Hivatalnál",* illetve ennek helyi egységeinél állandóan működő *„egyeztető hatóságok"* bonyolítják le. A szabályzat összesen 38 §-t tartalmaz és hatálya minden olyan ügyre kiterjed, ahol a gazdasági szerződési törvény

[16] Ld. *Wang Jinjie:* Die Jugend muss etwas an Rechtskenntnissen erwerben. Faxue Zazhi, 1981. 6. Ld. G. *Kaminski:* Zu den neuesten Entwicklungen im chinesischen Rechtswesen. A Chinas neuer Weg zum Recht című kötetben. 57—63. old.

[17] A Btk. és a BE szövegét ld. német fordításban a China aktuell című folyóirat 1979. évi évfolyamában a 771., illetve 982. oldaltól.

[18] A kínai iparjogvédelemről ld. A. *Dietz:* Zur Neuregelung des Warenzeichens und einige Elemente des Rechts gegen und unlauteren Wettbewerb in der VR China. Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht. 1983. 846. old.

alapján szerződnek (látni fogjuk, hogy ez azt jelenti, hogy a vállalati viták mellett szép számmal a kisvállalkozók jogvitái is ide kerülnek). A konkrét ügyekben 3 tagú tanács jár el, ezeket a hatóság jelöli ki. Az egyeztető hatóságnál viszonylag kevés a jogászok száma, de az utóbbi időben törekednek arra, hogy legalább a tanács elnöke jogász legyen — sajnos ezt nehéz megvalósítani, hiszen a jogászok jelentős részét korábban likvidálták. Az egyeztetési eljárás önkéntes, tehát az alperesnek alá kell magát vetnie, mert ha nem, rögtön bírósági eljárás indul (erre viszont alig van példa), az egyeztetési eljárásban — épp a bírói út miatt — fellebbezés nincs: ha a kézbesítéstől számított 15 napon belül nem fordulnak bírósághoz, az egyeztető hatóság határozata jogerős és végrehajtható. Magában az eljárásban a PP szabályait veszik át zömmel, de rendkívül leegyszerűsítve, és az is megállapítható, hogy a határozat általában a felek egyezségét rögzíti. Vannak emellett speciális egyeztetési eljárások is, mint pl. a minőségi vitákra nézve a Szabványosítási Hivatalnál stb.

Ami a Gazdasági Bíróság hatáskörét illeti, erre egy 1980. augusztus 8-i ideiglenes szabályzat vonatkozik. Ide tartoznak mindenekelőtt a „társadalmi tulajdonnal gazdálkodó vállalatok" közti szerződési viták, de az iparjogvédelmi vagy a környezetvédelmi ügyek is (Kínában 1979-ben környezetvédelmi törvényt alkottak). Emellett ide tartoznak a külkereskedelmi ügyek (természetszerűen a nemzetközi választottbíráskodás ettől elkülönül), valamint — jól példázva a kínai büntető és polgári jog szoros kapcsolatát — a gazdasági büntetőjogi ügyek, amelyeket zömmel a gazdasági egyeztetés során fedeznek fel, de ide van utalva pl. a csempészés, a gazdasági korrupció, vagy az üzemi balesetek szankcionálása is.[19]

*f)* A kínai gazdasági kodifikáció egyik alapkérdése a *Polgári Törvénykönyv létrehozatala,* amelyre 1955—57, illetve 1963—64 között már több kísérlet történt. A gazdasági reform beindulása után ennek a törvénynek az előkészítésére külön kodifikációs bizottságot hozott létre a Népi Gyűlés Állandó Bizottsága 1979. végén Tao Haszi-jin és Jang Hszin-feng professzorok vezetésével. A Ptk. különböző részeiről számos tervezet készült, ezek egy része az Állandó Bizottságot is megjárta, végül négy különböző tervezet többszörös átdolgozása után (több nyilvános szakmai után is sor került) egy sajátos általános rész „Polgári Jogi Alapelvek" címen 1986. április 17-én a népi kongresszusban elfogadásra került.

A legnagyobb vita az elmúlt 6—7 évben a Polgári Törvénykönyv hatóköre tekintetében volt tapasztalható. Sokan kívántak volna — az NDK 1975-ös ZGB-je mintájára — egy tisztán „állampolgári" Ptk-t alkotni és emellé egy *gazdasági törvénykönyvet* (avagy egy tervezési és egy vállalati törvényt) állítani. Úgy gondolom, hogy az 1930-as Ptk. egységesen civil és kereskedelmi jogi jellege is közrehatott abban, hogy végül is a gazdasági jog híveivel szemben (Csi San, Csien Ping, Li Jung-csi), a vállalati viszonyok Ptk-ba való beépítése győzött (Van Csia-fu, Jü Hsziu-zsu, Kuan Huaj, Tao Hszi-jün). Ugyanakkor már a gazdasági szerződési törvénynél is látszott, hogy a magyar 1977-es megoldással szemben alapvetően a vállalati viszonyok rendezésére törekednek és azt terjesztik ki általában az állampolgári viszonyokra.[20] Emellett az előkészület során igyekeztek a Ptk-t *minél szélesebb körre kiterjeszteni,* ide belefoglalni a teljes vagyonjogot, a szellemi alkotások jogát, a család és örökjogot — eredetileg a Ptk. nyolc részből állt volna: *a)* alapelvek, *b)* polgári jogi alanyok, *c)* tulajdonjog, *d)* szerződések, *e)* szellemi alkotások, *f)* család és örökjog, *g)* polgári jogi felelősség, *h)* egyéb rendelkezések. Ez a legkiterjedtebb tervezet 43 fejezetet és 510 §-t tartalmazott volna.[21]

Igen ám, de időközben míg a Ptk. felőli viták folytak, számos sürgősen szabályozandó részterület önálló törvényi rendezést kapott. Így a szerződési jog, a szellemi alkotások jó része, a házassági és az örökjog.[22] Ezért egy átfogó Ptk. már nem volt annyira sürgős, annál inkább az alkotmány alapján (ld. a törvény 1. §-át) a polgári (gazdasági) jog általános elvei, illetve a még nem szabályzott területek alaptételei. Ennek megfelelően a 156 §-ból és 9 fejezetből álló 1986-os törvény — amely 1987. január 1-jével lép hatályba — lényegében egy *klasszikus általános rész és az egyes különterületek alapszabályainak sajátos keveréke.* Az alapelvi, illetve értelmező jellegű I. és IX. fejezet mellett igen részletes

— a *személyi jog,* amely kiterjed a polgárokra (II. fejezet, 9—35. §), a jogi személyek általános szabályaira, ezen belül a vállalati és a társasági jog alapjaira (II—III. fejezet 36—53. §) és a személyiségvédelem alapelveire (V. fejezet 4. rész 98—105. §),

— a *polgári jogi szerződéses és deliktuális felelősség egy fejezetben összefogva,* érdekes módon a szerződéses felelősség elsődlegessége alapján (VI. fejezet 106—141. §),

— a *nemzetközi magánjog legáltalánosabb elvei,* amelyek a legtöbb országban elkülönült törvényben jelentkeznek (VII. fejezet 142—150. § — ez a fejezet azonban rendkívül hézagos szabályozást ad),

— a *tulajdonjog legáltalánosabb szabályai,* különös tekintettel az állami, illetve állampolgári tulajdonnal kapcsolatos deklarációkra (V. fejezet, 1 rész 71—83. §). Ehhez kapcsolódnak a *„szellemi tulajdonra"* vonatkozó alapvető deklarációk (V. fejezet 3. rész 94—97. §).

A kötelmi jog terén a törvény sokat szó szerint átvesz a gazdasági szerződési törvényből, de igyekszik e törvényt — amelynek hatályát a Ptk. nem érintette — általános szerződési elvekkel kiegészíteni. A polgári jogi cselekményekről szóló IV. fejezet 1. része főleg a jogügylettan általános elveit, 2. része a képviseletet szabályozza (54—70. §), a polgári alanyi jogokról szóló V. fejezet 2. része átfogóan rendezi a kötelmek néhány általános elemét (pl. szerződéses biztosítékok — 84—93. §), a hetedik fejezet pedig az elévülésről rendelkezik (135—141. §).

Az „Alapelvek"-ben még az alábbi egyéb főbb jogpolitikai elvek figyelhetők meg:

— igyekeztek a régi kínai Ptk. szerkezetétől elszakadni, de terminológiájában a jogi fogalmaknál ennek ellenére *erősen érződik a német jog hatása,*

[19] Ld. a Pp. és a kiegészítő jogszabályok szövegét német fordításban F. Münzel bevezető tanulmányával a Rabels Zeitschrift, 1983. 1. sz.

[20] Ld. F. *Münzel:* Zum Wirtschaftsvertragsgesetz der VR China. WGO. 1981. 2. sz. 155—158. old.

[21] Ld. a negyedik tervezetet W. C. Jones-tól angol fordításban a Revue Socialist Law, 1984. 10. sz. (193—257. old.)

[22] Ld. *Tao Xijin:* Einige Fragen bei der Arbeit am Entwurft des ZGB-s. Rabels Zeitschrift, 1982. 4. sz. 426—437. old.

— a törvény igyekszik a mellérendelt vagyoni és személyi viszonyokban a felek autonómiáját biztosítani, a törvényes, alanyi jogokat államilag „korrektül" garantálni, ezért az önkéntességet, az egyenjogúságot, az egyenértékűséget alapelvként mondja ki a polgári jogi jogviszonyokban. Emiatt az állami tevékenység miatt hangsúlyozzák a kínai irodalomban: ez nem régi értelemben vett magánjog, ez is „közjog" — a lenini értelemben. Mindez nem zárja ki a polgári jog „demokratizmusát", az uralkodó diszpozitivitást stb.,[23]

— a polgári jogok biztosítása ennek megfelelően a *szocialista modernizációt* szolgálja, a törvény keretein belül védelmet kap, de a társadalmi közérdeket, a szocialista társadalmi rendet, avagy az állami tervet sértő polgári jogi cselekményeket a törvény nem ismeri el, hanem szankcionálja (7. §). Más szóval, bár az Alapelvek vállalati önállóság további növelésére, a vállalati szerződések hagyományos tervszerződésektől való elszakítására törekszik, nem hagy kételyt afelől, hogy minden gazdasági alany cselekvésének (így az állampolgárokénak is) be kell illeszkedniük a tervgazdálkodás keretébe,

— a Ptk. további törvényhozásra utal pl. a szerzői jognál (94. §), a társasági jognál (51. §), avagy a felszámolási jognál (45., 49. §). Ugyanakkor a hagyományokra tekintettel kimondja a „társadalmi morál", az „állami irányvonal", valamint a helyi jogalkotás joghézag kitöltő szerepét (6—7. §). Más szóval a törvény — mint erre az 1. § utal — merít az eddigi gyakorlati tapasztalatokból, de azt nem tartja elégségesnek, sok kérdés még nyitott, ezért számos szabály program jellegű. Az azonban jelenleg még nem világos, hogy megalkotják-e egyáltalán az eredetileg tervezett átfogó Ptk-t, vagy maradnak ezen alapelveknél és azt egészítik ki külön törvényekkel.

A polgári jogi alapelvek további elemzésére e cikkben nincs mód, részlegesen a vállalati jogállással kapcsolatos (jogi személyiség, tulajdonjog), illetve a gazdasági szerződésekről szóló cikkben ezen új törvényre még visszatérek.

E fejezetet összefoglalva megállapítható, hogy a *kínai gazdasági törvényhozás 1978 óta igen jelentős eredményeket ért el, de még rengeteg feladat van hátra.* A kodifikációs technika szempontjából még általános jelleggel megemlíthető, az Európában megszokottnál jóval rövidebb a jogszabályszövegezés, illetve az, hogy a törvényhozó szerv által történt megtárgyalás után gyakran még visszaadják a szöveget szakértői bizottságoknak, és utána az átdolgozott szöveget a jogalkotó szervnél pusztán jóváhagyják. Más szóval a kollektív államhatalmi testületekben a vita inkább az alapelvekről folyik, a jogszabályszöveg véglegesítése nem itt történik. Mind a két említett jelenség összefügg a jogi kultúra jelentős hiányával — mint kínai szakértők hangsúlyozzák, még egy *„huzamos tanulási folyamat"* kell ahhoz, hogy az állampolgárok, illetve a vállalatok, sőt az államapparátus és a bíróságok ezzel a joganyaggal dolgozni tudjanak. Emellett még megemlítendő, hogy a szorosabb értelemben vett gazdasági törvényhozás egy eléggé széles körű környezetvédelmi törvényhozással párosul az 1979-es környezetvédelmi törvény nyomán (pl. az 1984-es vízszennyezési vagy az 1982-es élelmiszerhigiéniáról szóló törvény), és természetszerűen a kínai hagyományoknak megfelelően nagy szerepet kap a jogalkotásban a tengerjog fejlesztése is (pl. 1983-as törvény a tengeri közlekedés biztonságáról stb.).

[23] Ld. *Tao Xijin:* i. m. 436. old.

*Demeter János*

# Románia közigazgatási-területi beosztásának változásai

*1.* Románia törvényhozó testülete — a Nagy Nemzetgyűlés nem egy esetben, kifejezetten normatív aktusban leszögezte, hogy az ország közigazgatási beosztása rendes törvényhozásra tartozik és kivételes közjogi eljárástól mentesen közönséges törvénnyel módosítható. A kérdés azonban mégsem tekinthető elvileg lezártnak — foglalkoztatja is a szakirodalmat — egyrészt azért, mert a román közjogban ma is él ezzel ellentétben álló valamelyes hagyomány, másrészt bevett törvényhozási gyakorlat, hogy az állam struktúrájának alapvető módosításait az alkotmány a maga szövegébe is beiktatja.

A fejlettebb nyugati polgári államok példáiból ihletett 1923. évi alkotmány nem hagy kétséget azirán t, hogy az ország adminisztratív területi rendszerének megállapítása kizárólag az alkotmánynak van fenntartva. Ennek az elvnek a jegyében mondotta ki, hogy „Románia területe közigazgatási szempontból megyékre van felosztva, a megyék pedig községekre oszlanak (4. §.). A rendes törvényhozás legfeljebb a megyék és községek számát, kiterjedését és területi felosztását illetően intézkedhetett (4. §). Ilyen értelemben magyarázták a vonatkozó szakaszt az alkotmány első szakkommentálói, akik egyben első magyar nyelvre történt fordítói is voltak.

„Ez a szakasz — írják Balogh Arthur ny. egyetemi tanár és Szeghő Imre ügyvéd — az államterület közigazgatási szempontból való felosztásának fő elvét mondja ki (megyék, községek), amelyen csak az alkotmánytörvénnyel lehetne változtatni. Ezen kívül a közigazgatási felosztást a rendes törvényhozáshoz utalja, amely az e részben szükséges változtatásokat is megteheti."[1]

A rendes törvényhozás kirekesztése a terület közigazgatási struktúrájának megállapításából természetesen feltételezett egy kivételes alkotmányhozó eljárást. A példát erre is nyugati polgári államok szolgálták, amelyek az alkotmányozó hatalom fikciójából kiindulva a merev alkotmányt tartották eszményinek

*Demeter János* ny. egyetemi tanár (Kolozsvár).

[1] Románia új alkotmánya. Fordították és magyarázatokkal ellátták Balogh Arthur ny. egyetemi tanár és Szeghő Imre ügyvéd. Kolozsvár, Concordia-Nyomda Kiadása. 1923. 15. old.

s igyekeztek azt kivonni a törvényhozás rendes menete alól. Az 1923. évi alkotmány sem egészében, sem részben nem volt módosítható a király vagy valamelyik ház kezdeményezése nélkül. A kezdeményezés pedig mindkét ház feloszlatását vonta maga után, amit bonyolult, kötött alkotmányozó eljárás követett. (VII. Az alkotmány revíziójáról. 129—130. §).

Az 1923. évi alkotmány rövid megszakítással (1938—1944) — amikor a király Salazar típusú alkotmánnyal váltotta fel, majd a katonai—legionárius kormányzat azt is hatályon kívül helyezte —, 1948. április 13-ig volt érvényben. Közel négy évig, 1944. szeptember 2. és 1948. április 13-a között alkalmazást nyert a népi demokrácia útjára tért Romániában is. Sőt, éppen ennek az alkotmánynak a helyreállításával vette kezdetét az a folyamat, amely 1948-ban közjogilag gazdasági, politikai és társadalmi téren egyaránt új fogantatású alkotmányhoz vezetett.[2]

Az első népi demokratikus igénnyel jelentkező alkotmány alapvető fordulatot hozott az adminisztratív-területi beosztás rendszerében is. Eltekintve a területi egységek jellegétől és kereteitől, amire részletesen visszatérünk, az 1948. évi alkotmány megszünteti a közigazgatási-területi beosztás alkotmányjogi jellegét és az 1923 óta fennálló elvvel ellentétben azt a rendes törvényhozás körébe utalja. A VI. fejezet, amely az államhatalom helyi szerveinek statusát, összetételét és működését tárgyalja, a 75. szakaszában következőképpen rendelkezik:

„Közigazgatási szempontból a Román Népköztársaság területe községekre, járásokra, megyékre és tartományokra tagozódik.

E tagozódás törvény útján módosítható."

Sem a szöveg, sem a vonatkozó szakirodalom nem tartotta szükségesnek megmagyarázni a váratlan változás okát, de a hatalom és a jog viszonyának szocialista elmélete és azok a kivételes körülmények, amelyek között az 1948. évi alkotmány létrejött, következtetni enged erre is. Kétségtelen, hogy a proletárdiktatúra szigorúan elzárkózott a hatalommegosztás elől s még a látszatát is kerülte annak, hogy a rendes törvényhozás *felett létezik egy külön, ún. alkotmányozó hatalom.* Már az első alkotmány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy az 1944. augusztus 23-án bekövetkezett nagy fordulat első jogi megnyilvánulása a Hivatalos Lap 1944. szeptember 2-i számában közzétett 1626. sz. rendelet törvény volt. Ez hatálytalannak nyilvánít minden fasiszta törvényt és újból az 1923. évi alkotmányt lépteti életbe. A törvény szövege szerint: visszaállítja, „az 1923. évi alkotmánnyal módosított 1866. évi alkotmányt. Emellett átmenetileg újjászervezi a törvényhozást olyan formán, hogy azt a király csak a minisztertanáccsal együttműködve, annak javaslatai alapján gyakorolhatta. Az első tehát még csak az 1938-i helyzet visszaállítása, a „status quo ante" volt.[3]" Már az első alkotmány félreérthetetlenül kifejezésre juttatta, hogy csak egy és oszthatatlan hatalmat ismer el, amelyet a Nagy Nemzetgyűlésnek nevezett országgyűlés testesít meg. Az alkotmány kivételes jelentősége csak annyiban domborodhatott ki, hogy a módosításához a kormánynak, vagy a képviselők egyharmadának javaslata volt szükséges és a vonatkozó törvénytervezetet a Nagy Nemzetgyűlés tagjainak kétharmada szavazza meg (103., 104 szk). Amint már említettem, a 75. szakasz ez alól a megkülönböztetés alól is kivételezi a közigazgatási-területi tagozódást, amely „törvény útján módosítható". A közigazgatási-területi beosztás alkotmányjogi kötöttségének lazulásában közrehathatott az is, hogy 1948-ban az új társadalmi és állami berendezkedés még nem volt részleteiben kirajzolódva s az első népi demokratikus kormány óvakodott attól, hogy az államrend alakításában szigorúan megkösse a kezét. Ez gyakorlatilag nem is tűnhetett fontosnak, miután a törvényhozási gyakorlatban egyhangúság vált uralkodóvá s a rendes törvények s az alkotmánymódosítások közti 2/3-os megkülönböztetés elvesztette jelentőségét.

Az 1948. évi alkotmányt követő 1952. évi alkotmány némi hangsúlyváltozást hozott a közigazgatási-területi beosztás közjogi helyzetében is. 1952. szeptember 27., amikor az új alkotmány közlésre került, már a politikai hatalom megszerzésének szilárd időszakára esett s a kormányzat biztosabban számíthatott az államigazgatás további módosítására és tartós rendezésére. Ez lehetett a magyarázata annak, hogy több lényeges módosítást jelentett be, anélkül, hogy azok további sorsát a mindennapi rendes törvényhozásra bízta volna. Mindenesetre az alkotmány már nem ismételte meg az előző alkotmánynak azt a rendelkezését, hogy a közigazgatási-területi beosztás a rendes törvényhozásra tartozik s miután radikálisan új beosztást vezetett be, annak módosítását mint általában az alkotmánymódosítás új eljáráshoz kötötte. Miután megszünteti a megyei beosztást s helyébe tartományokat állít fel, köztük a Magyar Autonóm Tartományt, anélkül, hogy sorsukat közönséges törvényhozásra bízza, a 105. szakaszban kimondja, s ezzel védelmezi is az új beosztást, hogy az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslat akkor tekinthető elfogadottnak, ha a Román Népköztársaság Nagy Nemzetgyűlése összes tagjainak legalább kétharmada megszavazta. Véleményem szerint ezzel a közigazgatási-területi beosztás átmenetileg is újra az alkotmány hatáskörébe került s csak az alkotmány módosításával, az előírt külön eljárás szerint vált megváltoztathatóvá.

A két alkotmány álláspontja és szövege közti ellentmondásnak — ami első pillanatra új tendencia látszatát keltette —, egy 1960. december 31-i törvény vetett véget. Ez a törvény — a 2/1960. sz. törvény — módosította az alkotmány 18., 19. és 39. szakaszait s 1. szakaszában kimondja, hogy „A Román Népköztársaság adminisztratív-területi beosztása törvény útján történik, tekintettel a helyi gazdasági, társadalompolitikai, földrajzi és nemzeti feltételekre, biztosítva a szocialista társadalom sokoldalú fejlődését és a töme-

[2] Az augusztus 23-án bekövetkezett nagy fordulat első jogi megnyilvánulása a Hivatalos Lap 1944. szeptember 2-i számában közzétett 1626. sz. rendelet törvény volt. Ez hatálytalannak nyilvánít minden fasiszta törvényt és újból az 1923. évi alkotmányt lépteti életbe. A törvény szövege szerint: visszaállítja az 1923. évi alkotmánnyal módosított 1866. évi alkotmányt. Emellett átmenetileg újjászervezi a törvényhozást olyan formán, hogy azt a király csak a minisztertanáccsal együttműködve, annak javaslatai alapján gyakorolhatta. Az első lépés tehát még csak az 1938-i helyzet visszaállítása, a „status Quo ante" volt.

[3] Alkotmányunk hiteles román és magyar nyelvű szövege. Magyarázó jegyzetekkel ellátta Demeter János, Kiss Géza, Kohn Hillel. Állami Könyvkiadó. Bukarest, 1949. 10. old.

gek szerepének folyamatos fejlődését az állam vezetésében. „Ugyanennek a törvénynek a rendelkezése szerint a Magyar Autonóm Tartományhoz tartozó kézdivásárhelyi és sepsiszentgyörgyi rajonok a brassói tartományhoz kerültek át.

A közigazgatási-területi beosztás és néhány más alkotmányjogi rendelkezés módosítása rendes törvény útján folytatódott az 1952. évi alkotmány és az 1960. évi említett, vonatkozó törvény után is. Ilyen módosítások vezettek a tartományok megszüntetéséhez és az 1923. évi megyerendszer helyreállításához is. Mindezek azonban a törvényhozási gyakorlatnak megfelelően több mint kétharmad többséggel, egyhangú szavazattal váltak törvénnyé. A szavazatarányt illetően alkotmányjogi színezetet is kaptak s utólag bekerültek az alkotmány újólag kiadott szövegébe. Éppen ez a körülmény teszi indokolttá azt a kérdést, hogy ezek végül is az alkotmányjog körében maradtak-e vagy sem.

*2.* Jellemzi a közigazgatási-területi beosztást a gyakori változás és kísérletezés is. Ha csak az utóbbi 5—6 évtized gyakorlatát nézzük, szembetűnő, hogy ilyen alapvető közigazgatási egységek, mint a megye (judet), hányszor tűnik el és bukkan fel ismét. Szembetűnő az a vissza-visszajáró tendencia is, hogy a megyék és a központi kormányzat között tágabb, tartományi egységek ékelődjenek be. Maga a község (comuna) sem mindig egyértelműen alapegység. Léteztek átmenetileg olyan törvények is, amelyek a községek elismerését bizonyos lélekszámhoz kötötték s a kisebb településeket a városi körzetekhez hasonló részegységeknek tekintették.

A gyakori változás okait kutatva, amelyek között nem mindig félreérthetetlen a követett irány, a szakirodalomban általában két feltevés domborodik ki: mindenekelőtt az, hogy a román közigazgatásban nincsenek mélyen gyökerezett, kiérlelődött hagyományok; másrészt — részben éppen a mélyen gyökerezett hagyományok hiánya miatt — , érzékenyen hatnak a társadalmi és politikai fejlődés által felvetett különböző igények.

Amint egyik tanulmányában Mircea Stoica, a közigazgatási jog bukaresti professzora rámutat, 1864-ig Romániának nem volt európai értelemben vett közigazgatási rendszere. Addig megyék sem voltak abban az értelemben, ahogy a megye fogalma és funkciója az európai gyakorlatban és a szakirodalomban meghonosodott.

„Az 1918. évi egyesülés után — írja Mircea Stoica — valamennyi román tartománynak, történelmi fejlődésének megfelelő sajátos közigazgatási szervezete volt. A régi Romániának nem volt hosszas közigazgatási hagyománya. A Regulamentul Organic-ig nem volt valós elhatárolódás a törvényhozó és bírósági hatalom között, mivel az egész hatalom az uralkodó kezében összpontosult."[4]

Az az elképzelés, hogy a nyugati államok példáját követve stabilizálni kellene a megyerendszert s azon túlmenően nagyobb, ún. tartományi egységeket létesíteni, már a húszas évek elején, közvetlenül az első világháborút követő években felmerült. A gondolat képviselői főleg az újonnan Romániához csatolt országrészek (Erdély, Bánát, Bukovina) politikai mozgalmaiból kerültek ki, s évszázadokon át begyökerezett közigazgatási megszokásokon alapult. Helyenként, de nem következetesen decentralizációs törekvésekkel is párosult, s mint ilyen időnként élesen szembeállította a felváltva kormányzó történelmi pártokat (a liberális és a nemzeti-parasztpártot).

Az egyesített Románia első közigazgatási törvénye — az 1925. június 25-i törvény a közigazgatás egységesítéséről — a hatalmon lévő liberális párt irányzatának megfelelően merev, kihívóan konzervatív és centralizált álláspontot képviselt, azzal a kifejezett szándékkal, hogy az ókirályság bürokratikus centralizmusát kiterjessze az új országrészekre is. Jellemző, hogy a községek közül is csak a kimondottan nagyoknak volt jogi személyiségük s a kormányzat a mindennapi, sajátos helyi ügyekben is intézményes ellenőrzést gyakorolt részben a megyék élén álló prefektusok, részben az egyes minisztériumok kihelyezett szervei útján.

Ilyen előzmények után 1929. augusztusában áttörés számba ment a Nemzeti Parasztpárt közigazgatási törvénye. A helyi közigazgatásban közvetlenül érdekelt néptömegeket ez a törvény sem elégítette ki, de az előző és a rákövetkező törvényekkel összehasonlítva kétségtelenül a haladás irányába mutatott. A törvény — teljes nevén Lege pentru organizarea administratiei locale din 3 august 1929 — 1. szakaszában Románia területét közigazgatási szempontból megyékre (judete) és a megyéket községekre (comune) osztja. A járások (plási) és a falvak (sate) mint a megyék, illetve községek alegységei szerepelnek. Ami az újdonságok között is a legújszerűbben hat, az egyrészt a megyék 7 kihelyezett minisztériumi igazgatóságba (directorate) való csoportosítása, melyek államtitkársági rangban ellenőrizték és intézték a helyi közigazgatás meghatározott körét, másrészt a megyéknek és a községeknek az az elismert joga, hogy bizonyos közös érdekű gazdasági, kulturális vagy más érdekeik előmozdítására szervezkedjenek. Ez utóbbiakat a törvény megyei, illetve községi társulásnak (asociatiuni de judete si comune) nevezi. A társulásokkal kiegészítve a direktoratusok helyi közigazgatási színezetet is kaptak, annyival inkább, mert a direktoratusok területi beosztása és székhelyeik kijelölése (Bukarest, Çsernovicz, Kisenev, Kolozsvár, Craivova, Iasi, Temesvár) nagy vonalakban olyan tagolódásra épült, amelyből Románia történelmileg fokozatosan kialakult.

A megyék, illetve községek társulási jogának külön jelentőséget kölcsönöz az a perspektíva is, hogy a sokoldalú, közös érdekek között, melyekre irányulhattak, elvileg helyt kaphattak nemzetiségi, etnikai igények is. Ennek a lehetőségnek tulajdonítható, hogy a megyék és községek társulásának gondolata az 1929. évi törvény hatályba helyezése után is tovább élt a nemzetiségek körében s több mint két évtized után a Magyar Népi Szövetség is kísérletet tett arra, hogy újból törvénybe foglaltassa. A Világosság 1946. július 3-i száma hírt ad arról, hogy a Magyar Népi Szövetség 1946. július 3-án Székelyudvarhelyen tartott kongresszusa határozatban fejezte ki azt az óhaját, hogy az egymással szomszédos magyar többségű megyék szabadon szövetkezhessenek külön közigazgatási beosztással. Hasonlóképpen a járások és a községek is. A kongresszuson elfogadott nemzetiségi törvénytervezet

[4] Mircea *Stoica:* Administratia locală în Romînia burghezo-mosiereasca. (Studia Universitatii Babes-Bolyai, Seria Jurisprudentia. 1963. 26. old.)

14. §-a szerint: „Azok a szomszédos megyék, amelyekben a lakosságnak legalább 65%-a ugyanazon nyelvű nem román nemzetiséghez tartozik, az 1929. évi közigazgatási törvény 300. és következő szakaszai értelmében közös szervezetet alkothatnak s a megyékre nézve ez a közös szervezet gyakorolja a kormány által kinevezett, s a prefektusnál magasabb tisztviselői állások hatáskörébe utalt teendőket is." A következőkben a tervezet kiterjeszti ezt az óhaját a járásokra és a községekre is.

Az 1929. évi közigazgatási törvény nem bizonyult hosszú életűnek. A nemzeti parasztpárt bukása után újra hatalomra került liberális párt már 1931 júliusában hatályon kívül helyezte s újra az 1925. évi reakciós, bürokratikus, központosított közigazgatási rendszert állította vissza, amely még a falvak csekély helyi hatalmát sem tűrte meg, mivel vádja szerint „bolsevizálta a falvakat". A hatalom kiáltó jobbra tolódása, az 1938. augusztus 14-i törvénnyel meglepetésszerűen újra tartományokat (tinut) állított fel, de az, a reform látszata ellenére nem az 1929. évi törvény szellemét, hanem éppen azzal ellentétben a politikai pártokat és a helyi önigazgatás látszatát is eltüntetni törekvő királyi diktatúra önkényét idézte. Az 1938. évi augusztusi közigazgatási törvény 10 tartományt állít fel és megszünteti a megyéket. A tartományok élére királyi helytartókat (rezident regal) állít, egyenruhába öltöztetve, és szigorúan csupán a királyi hatalomnak rendelve alá őket. Funkciójuknak megfelelően ezek a tartományok nem lehettek tekintettel az egyes vidékek sajátos szempontjaira, történelmi hagyományaira, gazdasági és földrajzi jellegére. Ellenkezőleg: nyíltan arról a tendenciáról tanúskodtak, hogy eltüntessék azok nyomait, s mint döntő szempontot s a diktatúra számításait és a helyi összefüggések szétbontását helyezzék előtérbe. Így alakulhatott ki az a történelmet és az adott igényeket meghazudtoló tartományi rendszer, amely pl. Háromszék megyét beolvasztotta a Kárpáton túli Bucegi tartományba s a hagyományos Maros megyét megfelezte Gyulafehérvár és Szeben tartomány között. A szélsőjobboldal pártjaira jellemző kapkodó kormányzati stílus nem sokáig tűrte el a 10 tartomány rendszerét sem. A királyi diktatúra bukása után hatalomra került ún. fasiszta-legionarius kormányzat, amelynek élén Ion Antonescu állt, 1940. szeptember 21-én, a 2219. sz. dekretummal feloszlatta a tartományokat s helyükbe újra a megyéket állította. De az is csak 1942. január 15-ig tartott, amikor a diktatúra újra szükségesnek találta, hogy a helyi egységek működését jobban szem előtt tartsa. Ekkor 11 ún. közigazgatási központ létesült, amelyeknek a beosztása és központosítása az 1940. évi beosztásnál is nagyobb tudatlanságot és felelőtlenséget árult el.

*3.* A népi demokrácia útjára lépett Románia álláspontja az ország közigazgatási-területi beosztását illetően csak 1948-ban, a háborús nyomok eltűnésével, a katonai igazgatás megszűnésével, Észak-Erdély közigazgatási visszacsatolása után alakulhatott ki. A háború alatt, 1945 tavaszáig Észak-Erdélyben a hagyományos magyar megyerendszer és községi igazgatás volt érvényben. Szükségessé vált a közigazgatás területi tagolódásának egységesítése is. Amint az 1948. évi április 13-i alkotmányból vett idézetek már szemléltették, az új alkotmánnyal olyan közigazgatási rendszer állt helyre, amelyben a kapkodó, szélsőséges, reakciós manőverezésekkel szemben újra a korábban már többé-kevésbé elfogadott és megszokott területi elrendezések (község, járás, megye) kaptak teret. Elvileg átvette az új alkotmány a tartományi beosztást is, de anélkül, hogy a gyakorlatba ültetésére egyelőre intézkedés történt volna. Visszakapták eredeti alakzatukat — járási és községi beosztásukkal együtt —, azok az erdélyi vármegyék is, mint pl. Csík, Háromszék, Maros, Bihar, Szatmár, amelyeket kompakt magyar népesség, egyeseket nagy túlsúlyban laknak. A kormányzat azonban előre látta, hogy ez a beosztás nem marad tartós s a közigazgatási-területi beosztásnak számolnia kell a már tervbe vett gazdasági, demográfiai, kulturális és politikai mozgással. Éppen ezért, az Alkotmány 75. szakasza jelezte is, hogy „E tagozódás törvény útján módosítható."

Az előre jelzett módosítás leglátványosabb, fordulatszámbamenő eseménye a tartományi beosztás újra történt szervezése volt. A régi rendszer tartományaival ellentétben, — amellett, hogy szervesen és mélyen beilleszkedtek az országos kormányzati rendszerbe, — ígéretes önigazgatási elemeket is tartalmazott's biztató kezdetnek tünt a nemzetiségi és etnikai szempontok fokozatos méltánylása tekintetében is. 1952-ben, amikor az új alkotmány tartományi-közigazgatási egységeket hívott életre, a politikai és a szakirodalom azokat a fejlődő demokrácia eredményeként értékelte. A változások időbeliségének pontosítása végett meg kell említeni, hogy az 1952. évi új alkotmányban foglalt újításokat már egy korábbi, 1950. szeptember 8-i törvény kidolgozta s valamelyes módosítással az került az 1952. évi alkotmány szövegébe. A törvény pedig a Román Munkáspárt Központi Bizottságának és a Minisztertanácsnak 1950. július 23-i közös határozatán alapszik. Indokait illetően a szakirodalom részben politikai, részben gazdasági meggondolások mellett különös és újszerű koncepcióként a nemzeti egyenlőség szempontjait emeli ki. „Az új adminisztratív-területi beosztás alapját szolgáló fő tényező gazdasági jellegű — írják az új alkotmányra vonatkozó kommentárjukban Dionisie Ionescu, Gheorghe Tutui és Gheorghe Matei. —" Megemlítik, hogy erősítik a munkásosztály és a dolgozó parasztság szövetségét, mivel a városi munkásosztály közel áll a falusi parasztsághoz. A tartomány lényegét és funkcióját így határozza meg: „A tartomány erős közigazgatási-területi egység, amelyre a központi szervek közvetlenül támaszkodnak a párt-, és a kormány politikájának megvalósításában, erős gazdasági komplexum, amely fontos ipari központokat és mezőgazdasági körzeteket foglal magába."[5]

Minden szöveg, amely a tartományok — számszerint 16 tartomány — felállítását kommentálja, kiemeli és a népi demokrácia nagy vívmányaként értékeli a Magyar Autonóm Tartományt. Ez a négy székely megyét — Maros, Csík, Háromszék és Udvarhelyszék megyét — és a romániai magyar lakosság hozzávetőleg egyharmadát fogta össze. De előrehaladást jelentett nemzetiségi szempontból néhány más olyan tartomány is, amely deklaráltan nem nemzetiségi jellegű. Ilyen volt pl. Kolozs, Bihar, részben Temes tartomány, amelyekben számottevő, kompakt ma-

[5] Dionisie *Ionescu*—Gheorghe *Tutui*—Gheorghe *Matei:* Dezvoltarea Constitutionala a statului romin. (Editura Stiintifica. Bucuresti, 1957. 391. old. és köv.

gyar települések vannak, mint pl. Kalotaszeg, Nagyvárad és környéke, Nagykároly, Szatmár és Arad.

A Magyar Autonóm Tartomány felállítását az 1952. évi Alkotmány bevezető fejezete a következőképpen méltatja:

„A Román Népköztársaság nemzeti kisebbségei teljesen egyenjogúak a román néppel. A Román Népköztársaság adminisztratív-területi autonómiát biztosít a magyar lakosságnak a székely rajonokban, ahol ez a lakosság kompakt tömeget alkot".

19. szakasz. — A Román Népköztársaság Magyar Autonóm Tartományát a kompakt székely magyar lakosság lakta terület alkotja. A Magyar Autonóm Tartománynak autonóm adminisztratív vezetősége van, amelyet az Autonóm Tartomány lakossága választ.

A Magyar Autonóm Tartomány rajonjai a következők: Ciuc (Csík), Cristuru Secuesc (Székelykeresztúr), Gheorgheni (Gyergyószentmiklós), Odorhei (Székelyudvarhely), Reghin (Régen), Singeorgiu de Pádure (Erdősszentgyörgy), Sf. Gheorghe (Sepsiszentgyörgy), Tirgu-Mures (Marosvásárhely), Tirgu Secuesc (Kézdivásárhely), Toplita (Maroshévíz).

A Magyar Autonóm Tartomány adminisztratív központja Tirgu-Mures (Marosvásárhely) városa.

20. szakasz. — A Román Népköztársaság törvényei, az állam központi szerveinek határozatai és rendelkezései kötelezőek a Magyar Autonóm Tartomány területén.

21. szakasz. — A Magyar Autonóm Tartomány szabályzatát az Autonóm Tartomány néptanácsa dolgozza ki és jóváhagyás végett a Román Népköztársaság Nagy Nemzetgyűlése elé terjeszti.

1952-ben a Nagy Nemzetgyűlés alkotmányozó bizottságának jelentése a Magyar Autonóm Tartomány létesítésének jelentőségét abban foglalta össze, hogy „A Magyar Autonóm Tartomány létesítése jelentősen megerősíti a népi demokratikus román államot, tartós alapokra helyezi a román nép és a magyar nemzeti kisebbség testvéri együttélését, felszámolja az utolsó maradványait is a közöttük lévő bizalmatlanságnak, amelyet a múltban a román és magyar földesurak és tőkések tápláltak, hogy minél jobban leigázhassák az összes dolgozókat, tekintet nélkül nemzetiségükre. A Magyar Autonóm Tartomány létesítése erősíti és fejleszti a román, magyar és más nemzetiségű dolgozók harci egységét a szocializmus építésében, fokozza küzdő erejüket a kizsákmányoló osztályok gazdasági és ideológiai pozíciói ellen, megszilárdítja eltökéltségüket a közös hazájuk, a Román Népköztársaság megvédéséért és a békéért vívott harcban".[6]

*4.* A tartományok, amelyek pedig politikai és jogi dokumentumokban egyaránt fontos gazdasági, politikai és nemzetiségi igényekre voltak szabva, rövid életűeknek bizonyultak. A területi beosztás első módosításaira már 1960. december 27-én sor került, de az alapvető, a tartományokat teljesen kiküszöbölő átszervezés 1968. február 16-án a 2. sz. törvénnyel következett be. Ezt a törvényt az 1967. decemberében lezajlott pártkonferencia előzte meg s az szabta meg a változásuk irányát is. Ami az indokolását illeti, a szakirodalom több körülményre hivatkozik, többek közt olyanokra is, amelyekkel néhány évvel ezelőtt a tartományok felállítása mellett érvelt, mint pl. a gazdasági szempont, a város és vidék, a munkásosztály és a parasztság szövetségének elmélyítése stb. Ion Deleanu tankönyve pl. úgy látja, hogy törvényhozási síkon az 1968. február 16-i 2. sz. törvény a következő új elvek érvényesítésére törekedett: a földrajzi feltételekhez való alkalmazkodás, az operativitás fokozatának emelése, az egyes övezetek harmonikusabb fejlődése, a földrajzi és társadalmi-gazdasági körülmények előnyösebb hasznosítása, a különböző övezetek nemzeti viszonyainak figyelembevétele, a tömegek szélesebb részvételének biztosítása.[7]

„Románia Szocialista Köztársaság területének adminisztratív területi egységei: a megye, a város, és a község",[8] jelenti ki az új törvény első szakasza. A szakasz külön pontokban meghatározza az egyes egységek jellegét, amiből azok különböző funkciói következnek.

A város legfontosabb eleme az, hogy a tartományok helyét a megyék, számszerint 39 megye foglalja el. Ezzel megszűnt a kompakt tömegbe tömörült székely lakosság autonóm tartománya is.

A törvényt bevezető előterjesztés (expunere de motive) szerint a törvény a Román Kommunista Párt 1967. december 6—8-i konferenciáján megállapított irányelvek alapján jött létre s megjegyzi: abból a szükségből kifolyólag, hogy az adminisztratív-területi szervezet összhangba tétessék azokkal a minőségi változásokkal, amelyek a gazdasági fejlődésben végbementek az ország egész területén, valamint azokkal a változásokkal, amelyek a lakosság struktúrájában, a városok és falvak arculatában, kiterjedésében és életfeltételeiben végbementek.

A területi-közigazgatás alapvető átszervezését meghatározó szempontokat legátfogóbban és legrészletesebben a Román Kommunista Párt főtitkára és az állam elnöke foglalta össze a Nagy Nemzetgyűlés 1968. február 15-én tartott gyűlésén. Ezekből kiderül, hogy a megyei beosztásnál fontos szempont volt a hozzávetőleges arányosság a megyék területét, lakosságának létszámát, gazdasági lehetőségeiket, közlekedési hálózatukat, kulturális és szociális tevékenységüket illetően. A Magyar Autonóm Tartomány megszűnésére nézve nem hangzott el külön magyarázat, mert a főtitkár megítélése szerint az új megyei tagolódás biztosítja a nemzeti egyenlőségből adódó kívánalmak teljesítését. „Az ország adminisztratív területi beosztása — mondta a főtitkár — tükrözi pártunk és államunk gondoskodását a nemzetiségi politika következetes alkalmazásáról, valamennyi állampolgár tényleges és teljes egyenlőségét nemzetiségre való tekintet nélkül."[9] A tényleges és teljes nemzeti egyenlőség illusztrálására az előadás a magyar nyelvű oktatás biztosítását idézi, közép- és elemi fokon, az egyetemen és különböző főiskolákon. Az ország új adminisztratív területi szervezete még jobb feltételeket biztosít az összes állampolgárok jogegyenlőségének megvalósításához, hogy azokban a helységekben, amelyekben együttlakó nemzetiségek is élnek, alkalmazást nyerjenek az Alkotmány előírásai az anyanyelv használatát

[6] A Román Népköztársaság Alkotmánya. Tudományos Könyvkiadó. Bukarest, 1957. 63. old.

[7] Ion *Deleanu:* Manuel de drept administrativ. Bucuresti, 1970.

[8] Ld. az 1968. február 16-i törvényt. Buletinul Oficial.

[9] N. *Ceausescu:* Expunere cu privire la îmbunătătirea organizarü administrative a teritoriului R.S.R. Ed. Politică. Bucuresti, 1968. 18. old.

illetően az államigazgatásban, iskolákban és kultúrintézményekben"[10]

A nemzetiségi igények és hagyományok szem előtt tartásának fontosságára felhívja a figyelmet a 2/1968. évi törvény indokolása is. A megyék számának megállapításáról szólva szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a földrajzi, gazdasági, szociálpolitikai és etnikai feltételek mellett a törvény szem előtt tartja „a lakosság kulturális és tradicionális kapcsolatait, úgy, hogy gazdasági és szociálkulturális szempontból minden megye komplex egységet képezzen, ami hozzájáruljon a területén élő lakosság civilizációs színvonalának emeléséhez".[11] Ehhez a gondolatkörhöz kapcsolódik az indokolásnak az a megjegyzése is, hogy a megyék elnevezése szem előtt tartotta a történelmi hagyományokat és az egyes földrajzi övezetek jelenlegi fontosságát. Ez az utóbbi szempont azonban nem érvényesülhetett következetesen. Ebben közrejátszhatott a történelmi hagyomány és a jelenlegi fontosság szembesítésében mutatkozó eltérő megítélés. Így pl. eltűnt az új megyei elnevezésekből Udvarhely vármegye, amely azóta az egykori Csík vármegyével együtt ún. Hargita megyét alkot. Háromszék vármegye területének zöme ma Kovászna megye néven szerepel.

A 2/1968. évi törvény teremtette közigazgatási területi beosztás nem az utolsó területi közigazgatási rendezés Romániában. Az abban megszabott általános elvek, mint pl. a tartományok felcserélése megyékkel tartósabbnak bizonyult és — amint már említettem — részévé vált az Alkotmánynak. De a megyék száma, elnevezése, területe, hasonlóképpen a városok és községek beosztása — nem egyszer szembetűnően változott. Ez tette szükségessé, hogy a Nagy Nemzetgyűlés 1981. július 27-én újra közölje a 2/1968. sz. törvényt s az új szövegbe iktassa be az 1968. február 15-e óta bekövetkezett változásokat. Aki tehát ma hiteles képet óhajt alkotni magának Románia adott közigazgatási területi rendszeréről és annak részleteiről, csak az 1981. július 27-i hivatalos közlésre támaszkodhatik.

E szerint Romániának 40 megyéje van. Elnevezésüket illetően nem történt lényeges változás. A székely megyék elnevezése továbbra is: Hargita, Kovászna és Maros. A határszélieké, ahol szintén kompakt magyar lakosság él: Bihar, Szatmár, részben Arad és Szilágy. A törvény 56 municípiumot és 180 várost ismer el. Azok a városok és községek, amelyek klimaterikus és hidrologikus jellegűek vagy elhelyezkedésüknél fogva jelentősek a lakosság egészségének és pihenésének szempontjából, mint „balneo-krimaterikus" települések szerveződnek. (7. 17.) Azokat a falvakat, amelyekben a község vezető szervei székelnek, a törvény székhely-falvaknak (sate-resedintá) nevezi.

Az adminisztratív területi rendszer eddigi fejlődése arra enged következtetni, hogy a legújabb, az 1981. évi állapot sem tekinthető véglegesnek. Az eddigi módosítások indokolásában említett tényezők nem álltak meg egy helyben, s az ország gazdasági, társadalmi, kulturális és demográfiai alakulása több, előreláthatatlan új igényt támaszthat, amellett, hogy fokozott az igény az elvek és indokolásuk, valamint a tényleges törvényhozási és rendeleti gyakorlat közt mutatkozó eltérések korrekciója iránt is.

[10] Uo. 20—21. old.

[11] Buletinul Oficial, 1968. február 17. 13. old.

*Bauer Miklós*

# A fórumválasztási és jogválasztási autonómia korlátai a KGST jogrendszerében

## *Bevezetés*

A nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a szerződő felek fórumválasztási és jogválasztási autonómiája egyre szélesebb elismerést nyer. Elismeri ezt az autonómiát a nemzetközi magánjogról szóló 1979. évi 13. számú tvr., a 24., illetve 62. §-ában. Ha van is még olyan nemzetközi magánjogi felfogás, amely korlátozza a felek jogválasztási autonómiáját, pl. a szerződés és a választott jog közötti valamilyen összefüggés fennállása esetére ismeri csak el ezt az autonómiát, egyre erősebb az autonómia szélesítésének a tendenciája, mind a felek jogválasztása, mind a fórumválasztás terén.

Talán éppen ezért kell arról szólni, hogy a felek fórumválasztási és jogválasztási autonómiájának korlátai is vannak, és különösen korlátozott lehet ez az autonómia a KGST jogrendszerében.

Az utóbbi időben a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság ítélkezési gyakorlatában több olyan határozat született, amely a hatáskör kérdésében, azaz a felek fórumválasztási jogának a kérdésében, valamint a felek jogválasztási szabadságának a kérdésében állást foglalt. Ezért a felvetett kérdéseket a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság ítélkezési gyakorlatának a tükrében fogom vizsgálni.

Meg kell jegyezni, hogy a hatáskör fogalmát a fentiekben és természetesen a továbbiakban is széles értelemben veszem, a hatáskörbe értve a joghatóság problémakörét is. Minthogy a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban felmerült jogviták elbírálására hivatott választottbíróságok nem alkotnak valamiféle egységes rendszert, a választottbírósági szabályzatokban — így a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság eljárási szabályzatában is — szereplő, a választottbíróság hatáskörére, annak vizsgálatára vonatkozó rendelkezések természetesen tulajdonképpen joghatósági kérdésekre vonatkoznak. A hatáskör szélesebben értelmezett fogalmába azonban ezek a kérdések is beletartoznak.

*Bauer Miklós* vezető jogtanácsos (Budapest).

A felvetett problémák nemzetközi magánjogi kérdések. Ezeket tulajdonképpen az egyes országok nemzetközi magánjoga alapján külön-külön kellene vizsgálni. A magam részéről természetesen a felvett kérdéseknek csupán a magyar nemzetközi magánjog alapján való vizsgálatába merek bocsátkozni.

*A fórumválasztás kérdése*

A magyar nemzetközi magánjogi tvr. 62. § (1) bekezdése szerint nemzetközi gazdasági tárgyú szerződésből eredő jogvita esetére a felek írásban kiköthetik külföldi vagy belföldi, rendes vagy választottbíróság joghatóságát. Ez a rendelkezés a magyar vállalatoknak teljes fórumválasztási szabadságot biztosít, minden olyan esetre, amelyre nézve valamilyen más rendelkezés a fórumválasztási szabadságot nem korlátozza.

Korlátozást jelent a szabad fórumválasztással szemben „A gazdasági és tudományos-műszaki együttműködési kapcsolatokból származó polgári jogi jogviták választottbírósági elbírálásáról szóló egyezmény" az ún. Moszkvai Konvenció, amelyet Magyarországon az 1973. évi 23. számú törvényerejű rendelet hirdetett ki. A Moszkvai Konvenció I. cikke azt írja elő, hogy az Egyezményben résztvevő országok gazdasági szervezetei között létrejött szerződéses és más polgári jogi kapcsolatokból keletkezett minden jogvitát — az állami bíróságok hatáskörének kizárásával — választottbíróság bírálja el. A II. cikk 1. pontja szerint ezeket a jogvitákat az alperes országának kereskedelmi kamarája mellett működő választottbíróság bírálja el, vagy pedig a felek erre irányuló megállapodása esetén az Egyezményben résztvevő valamelyik harmadik ország kereskedelmi kamarájának választottbírósága. Lehetővé teszi a Moszkvai Konvenció II. cikke 2. pontja, hogy olyan esetekben, amikor a jogviták egyes fajtáinak elbírálására szakosított választottbíróság működik, az ilyen jogvitákat a felek kölcsönös megegyezése alapján ezek a választottbíróságok bírálják el.

A Moszkvai Konvenció tehát jelentős mértékben korlátozza a felek fórumválasztási szabadságát. A felek csupán a között választhatnak, hogy a jogvitákat az alperes országa vagy pedig az Egyezményben résztvevő valamely harmadik ország kereskedelmi kamarája mellett működő választottbíróság bírálja el, az esetek igen kis csoportjára lehetőség van még szakosított választottbíróság hatáskörének a választására is.

Nem is lehet kérdéses, hogy a Moszkvai Konvenciónak a fórumválasztást korlátozó rendelkezései a magyar nemzetközi magánjogi tvr.-ben foglalt fórumválasztási szabadsággal szemben is érvényesülnek, egyrészt mivel a Moszkvai Konvenció lex specialis a magyar nemzetközi magánjogi tvr.-rel szemben, másrészt azért is, mert a nemzetközi magánjogi tvr. 2. §-a kifejezett rendelkezést is tartalmaz erre nézve, hiszen eszerint nem lehet alkalmazni a törvényerejű rendeletet olyan kérdésben, amelyet nemzetközi szerződés szabályoz.

A Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság az utóbbi időben három olyan jogvitában is eljárt, amelyekben a KGST-tagországbeli külföldi vállalatok és a magyar vállalatok között kötött szerződésben a jogviták eldöntésére kifejezetten a magyar kamarai választottbíróság hatásköre volt kikötve. (Vb/83 211., Vb/85 100., Vb/85 102.) A három ügy közül a Vb/83 211. számú ügyben a fórumválasztás kérdése nem okozott gondot, mert ebben az ügyben a külföldi felperes a magyar alperes ellen indított eljárást és így a szerződésbe foglalt fórumválasztás egybeesett a Moszkvai Konvenció rendelkezéseivel, azzal, hogy a jogvitát eldöntő fórum az alperes székhelye szerinti ország kamarai választottbírósága.

Problémát okozott viszont a választottbírósági kikötés a két másik ügyben, a Vb/85 100. és a Vb/85 102. sz. ügyekben. Ebben a két ügyben a magyar vállalat indította meg a választottbírósági eljárást és minthogy a szerződésben a jogviták eldöntésére a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság hatásköre volt kikötve, felperesként keresetével itt lépett fel, a külföldi vállalat pedig ugyanitt viszontkeresetet indított. Ebben a két ügyben tehát a felek nem a Moszkvai Konvenció rendelkezéseinek megfelelően jártak el, nem az ezekben a rendelkezésekben megjelölt fórumra bízták vitájuk eldöntését.

A választottbírósági eljárás során a külföldi vállalat azzal érvelt, hogy az általa benyújtott viszontkereset tekintetében a magyar kamarai választottbíróságnak a hatásköre fennáll, hiszen a viszontkeresetet a viszontkereseti alperes székhelye szerinti kamarai választottbíróságnál nyújtotta be, ez pedig megfelel a Moszkvai Konvenció II. cikke I. pontjában foglaltaknak. Ugyanakkor azonban azt is hangsúlyozta, hogy a magyar vállalatnak ellene indított keresetére nem áll fenn a magyar kamarai választottbíróság hatásköre, mert az „actor sequitur forum rei" elv alapján a magyar vállalatnak keresetét a Moszkvai Konvenció rendelkezéseinek megfelelően a bukaresti választottbíróságnál kellett volna benyújtania.

A magyar vállalat arra hivatkozott, hogy a vita alapjául szolgáló szerződés egy világbanki kölcsön alapján kiírt versenytárgyalás eredményeképpen jött létre, a Világbank és az MNB között aláírt szerződés 4. fejezete pedig kifejezetten előírja, hogy a kölcsön csak akkor használható fel áru megvételére, ha a szerződés odaítélésének módja teljes mértékben megfelel a Világbank által 1977. márciusában kiadott útmutatónak. A kérdéses útmutató pedig azt írja elő, hogy az ajánlattevőknek egyenlő lehetőséget kell nyújtani az áruk és a szolgáltatások megajánlására. Ennek alapján a versenytárgyalási kiírásban a maga részéről a fent említett útmutatóban foglaltaknak megfelelően egységesen valamennyi ajánlattevő vonatkozásában a viták eldöntésére a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróságot jelölte meg. A Világbankkal kötött szerződés azt is előírja, hogy a versenytárgyalás alapján megkötésre kerülő szerződés előírásai, kikötései nem térhetnek el a versenytárgyalási kiírás feltételeitől. Mindezek alapján elkerülhetetlen volt, hogy a peres felek között kötött szerződésbe a viták eldöntésére fórumként a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság kerüljön előírásra.

Utalt a magyar vállalat arra is, hogy ebben az esetben a Moszkvai Konvenció rendelkezéseit nem kell figyelembe venni, mert a Moszkvai Konvenció a KGST-tagországok „Gazdasági és tudományos-műszaki együttműködése" során a gazdálkodó szerveze-

tek között létrejött szerződésekre vonatkozik, amint ezt a konvenció érvényesülési köréről szóló rendelkezés, az I. cikk 1. pontja meghatározza. Az adott esetben azonban nem két KGST-tagország gazdasági együttműködéséről van szó, hanem két világbanki tagállam speciális világbanki kölcsön feltételeiről. Arra is utalt a magyar vállalat, hogy a szerződés tárgyát képező szállítások a két fél országa közötti államközi megállapodásban, kontingensben nem szerepelnek.

A választottbíróság mindezeket az érveket nem tette magáévá. Határozataiban azt állapította meg, hogy a Moszkvai Konvenció olyan államközi egyezmény, amelynek a rendelkezéseitől a felek csak akkor térhetnek el, ha erre maga az egyezmény lehetőséget ad. Az egyezmény rendelkezései szerint a tagországok gazdasági kapcsolataiból származó *mindennemű* jogvita — a VI. cikk 2. pontjában foglaltak kivételével — eldöntése a rendes bíróságok kizárásával választottbírósági útra tartozik. Nem volt kétséges, hogy az adott jogvita nem tartozott az egyezmény VI. cikk 2. pontjában felsorolt azon jogviták közé, amelyek az egyezmény aláírásának időpontjában hatályos nemzeti törvények szerint a bírósági szervek vagy más állami szervek kizárólagos hatáskörébe tartoznak. A választottbíróság szerint az egyezmény csak arra ad a feleknek lehetőséget, hogy valamely, az egyezményben résztvevő *harmadik* ország kereskedelmi kamarájának a hatáskörét kössék ki, arra azonban a feleknek az egyezmény alapján nincsen lehetőségük, hogy a viták eldöntésének fórumaként valamelyik szerződő fél országa kereskedelmi kamarájának a hatáskörét állapítsák meg, és ezáltal olyan helyzetet hozzanak létre, hogy az egyik fél a felperes országa kereskedelmi kamarájánál kényszerüljön keresetét benyújtani.

Nem fogadta el a választottbíróság azt az érvelést sem, hogy az adott esetben nem az egyezményt aláíró tagországok gazdasági együttműködéséről van szó. A választottbíróság előtt nem volt kétséges, hogy az egyezmény tagországai vállalatainak szállítási szerződése mindenképpen a gazdasági együttműködés körébe tartozik, függetlenül attól, hogy a kérdéses szállítás szerepel-e államközi egyezményben vagy kontingensben, függetlenül attól, hogy a szállítás finanszírozása hogyan, milyen bank részéről történik, függetlenül attól is, hogy milyen pénznemben történik az ellenérték kiegyenlítése, végül attól is függetlenül, hogy az ajánlatok bekérésére és vizsgálatára árlejtés formájában, vagy pedig nemzetközi versenytárgyalás formájában kerül-e sor. A választottbíróság nem látott alapot arra, hogy a mindennapi, tömeges szerződésektől eltérő szerződéseket ki lehessen vonni a Moszkvai Konvenció hatálya alól.

Hangsúlyozta a választottbíróság határozatának indokolásában, hogy álláspontja, amely szerint a peres felek közötti jogviszonyt nem lehet kivonni a Moszkvai Konvenció hatálya alól, korántsem sérti a versenytárgyalásokon megkövetelt egyenlő esély elvét. Nem kétséges, hogy nemzetközi versenytárgyalásokon a különböző országbeli ajánlattevők esélyeit növelheti vagy csökkentheti az országuk és a kiíró országa közötti különböző egyezmények fennállása, mint pl. fizetési egyezményeké, kettős adóztatást kizáró egyezményeké, szociálpolitikai egyezményeké, így választottbíráskodásra vonatkozó egyezményeké is. Ezeknek az egyezményeknek a fennállása vagy a fenn nem állása azonban mind a kiíró vállalat személyétől, mind pedig az ajánlattevő vállalat személyétől is független, így egyik fél oldalán sem érintheti az egyenlő esélyek nyújtásának az elvét.

A választottbíróság az említett két ügyben határozatának indokolásában foglalkozott a magyar vállalatnak azzal az érvelésével is, hogy a magyar kamarai választottbíróság hatáskörének a fennállását megalapozza a külföldi félnek az a magatartása, hogy a hatáskör kifogásolása nélkül perbe bocsátkozott, sőt viszontkeresetet is emelt, márpedig a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság Eljárási Szabályzatának 1. §-a (2) bekezdése szerint valamely jogvitának a választottbíróság elé való terjesztésére irányuló megállapodásnak minősül az is, ha a felperes a választottbíróságnál nyújtja be keresetét, az alperes pedig olyan eljárási cselekményeket végez, amelyek arról tanúskodnak, hogy önként aláveti magát a választottbíróság hatáskörének (pl. a választottbíróság előtt érdemi védekezést terjeszt elő anélkül, hogy egyidejűleg kifogásolná a választottbíróság hatáskörét).

Az adott ügyekben a választottbíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a hatáskör vitatása nélküli alávetés csak akkor alapítja meg a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság hatáskörét, ha a hatásköri kifogás nélkül perbebocsátkozó félnek egyébként joga lenne a választottbíróság hatáskörét kikötni. Az adott ügyekben azonban nem ez volt a helyzet, így az a körülmény, hogy a külföldi vállalat nem kifogásolta a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság hatáskörét, nem fosztotta volna meg attól a jogától, hogy a Moszkvai Konvenció V. cikke 1/a. pontja figyelembevételével a határozat végrehajtása során hivatkozzék a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett Választottbíróság hatáskörének a hiányára.

Elutasította a választottbíróság határozatának indokolásában a külföldi vállalatnak azt az érvelését, hogy a magyar vállalat keresete tekintetében ugyan nem áll meg a magyar kamarai választottbíróság hatásköre, fennáll viszont a hatáskör a külföldi fél viszontkeresete tekintetében, az „actor sequitur forum rei" elv alapján. A választottbíróság álláspontja szerint a Moszkvai Konvenció rendelkezéseinek értelmében ugyanis éppen a viszontkeresetekre nézve törik meg ez az elv, ezért, amennyiben a magyar vállalat által benyújtott igényre nézve nem áll fenn a hatáskör, akkor nem állhat fenn a hatáskör a külföldi fél által emelt viszontkereset tekintetében sem.

A választottbíróságnak ez az állásfoglalása azt jelenti, hogy az Eljárási Szabályzat 1. § (3) bekezdésének a rendelkezése, tehát az a rendelkezés, hogy hatáskörének hiányát a választottbíróság hivatalból veszi figyelembe, a Moszkvai Konvenció hatálya alá tartozó jogviszonyok körében többet jelent annál, minthogy a választottbíróság a konszenzus létrejöttét vizsgálja. Olyan eljárások során, amelyekben egyik fél sem vitatja a választottbírósági kikötés tekintetében a konszenzus létrejöttét, sőt kifejezetten meg is erősíti azt, a választottbíróságnak az Eljárási Szabályzat 1. § (3) bekezdése alapján azt is vizsgálnia kell, hogy a Moszkvai Konvenciónak a fórumválasztási szabadságot korlátozó rendelkezéseinek a figyelembevételével érvényes-e a nem is vitás konszenzus alapján létrejött fórumválasztás.

A választottbíróság a két említett ügyben határozatával a magyar vállalat által benyújtott kereset és a külföldi vállalat által benyújtott viszontkereset tekintetében hatáskörének a hiányát állapította meg. Minthogy azonban a külföldi vállalat olyan nyilatkozatot tett, hogy ebben az esetben viszontkeresetét alapkeresetként érvényesíti a magyar vállalattal szemben, a magyar vállalat pedig azt adta elő, hogy ebben az esetben az általa előterjesztett alapkeresetet viszontkeresetként tartja fenn a külföldi vállalattal szemben, a választottbíróság — a felek nyilatkozatait tudomásul véve — a felek ilyen formában előterjesztett igényeire nézve kimondta saját hatáskörének fennállását és az ügyeket érdemben bírálta el.

A választottbíróság a fenti két ügyben (Vb/85 100. és Vb/85 102.) határozatainak indokolásában még egy figyelemre méltó megállapítást tett a választottbírósági hatáskörrel kapcsolatban.

A felek a szállítási szerződésükben foglalt választottbírósági megállapodásba olyan kikötést vettek fel, amely szerint bármely vita felmerülése esetén kötelesek megkísérelni a vitát baráti úton megoldani, közvetlen informális tárgyalások útján és akkor fordulhatnak csak választottbírósághoz, ha a vitát baráti úton, az informális tárgyalások megkezdésétől számított 30 napon belül sem sikerül megoldani.

A választottbíróság határozatainak indokolásában rámutatott arra, hogy bár a választottbíróságot általában köti a feleknek a választottbírósági szerződésbe foglalt minden kikötése, az adott esetben a választottbíróság nem vizsgálta azt, hogy folyt-e a felek között ilyen egyeztető tárgyalás, és hogy annak megkezdésétől a kereset benyújtásakor 30 nap már eltelt-e.

A választottbíróság ugyanis a fenti kikötést nem tartotta érvényesnek, legalábbis abból a szempontból nem, hogy jogosult-e bármelyik fél a választottbírósághoz fordulni. Rámutatott a választottbíróság arra, hogy az adott jogviszonyra irányadó magyar jog, a Ptk. 7. § alapján a törvényben biztosított jogok érvényesítése — ha a jogszabály másképpen nem rendelkezik — bírósági útra tartozik. A bírósági út az adott ügyekben a jogok érvényesítése tekintetében az 1973. évi 23. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett Moszkvai Konvenció alapján a választottbírósági utat jelentette. Maga a Moszkvai Konvenció sem teszi lehetővé, hogy a felek jogaik érvényesítését az egyeztető tárgyalások tartamára, az adott esetben 30 napra kizárják. Egy ilyen megállapodás a Moszkvai Konvenció rendelkezéseitől való olyan eltérést jelent, amelyet a Moszkvai Konvenció a szerződő felek számára nem tesz lehetővé. Nem teszi azonban az ilyen megállapodást lehetővé a Ptk. 7. §-ban foglalt rendelkezés sem. A Polgári Törvénykönyv Magyarázata arra utal, hogy „a 7. § garanciális jellegű tételeket deklarál. E tételek volaképpen nem polgári anyagi jogi jellegűek, hanem az anyagi jog érvényesülésére vonatkoznak. Éppen garanciális jellegüknél fogva imperatív és kogens szabályokról van szó: érvénytelen az a szerződési kikötés, amellyel a felek igényeik bírósági úton való érvényesítését kizárni igyekszenek. (LB. Gf IV. 32167/1974.)." (A Polgári Törvénykönyv Magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1981. 76—77. oldalak.)

Rámutatott a választottbíróság a határozatok indokolásában arra is, hogy a 30 nap elteltének a vizsgálata gyakorlatilag sem lehetséges, mert éppen az egyeztető tárgyalások informális jellege miatt ilyen esetekben nem lehet megállapítani az informális tárgyalások megkezdésének és így a 30 nap leteltének a pontos időpontját.

A választottbíróság fenti állásfoglalása azért jelentős, mert bizonyos szerződéstípusokra elég széles körben kialakult szerződéses típusfeltételekben (pl. az építési szerződésekre a legtöbb fejlődő országban alkalmazott ún. FIDIC típusfeltételekben) is található hasonló előírás. A választottbíróság állásfoglalásából tulajdonképpen az vezethető le, hogy a feleknek a bírósági vagy választottbírósági út igénybevételéhez fűződő jogát nem lehet érvényesen korlátozni, ha pedig a felek a tőlük elvárhatónál korábban veszik igénybe a bírósági, illetve a választottbírósági utat, ennek legfeljebb a perköltségek megosztásánál van jelentősége.

A Vb/84 137., Vb/84 204. és a Vb/84 235. számú ügyekben a külföldi vállalat olyan magyar vállalattal szemben nyújtott be keresetet a magyar kamarai választottbíróságnál, amely magyar vállalat a belföldi jogszabályok alapján felszámolás alatt állt. A felszámolás alatt álló magyar vállalatot a magyar jogszabályok szerint képviselő felszámoló ezek után vitatta a külföldi vállalat és a felszámolás alatt álló magyar vállalat között felmerült jogvitában a magyar kamarai választottbíróság hatáskörét. A felszámoló arra hivatkozott, hogy a belföldi jogszabályok szerint a felszámolás alatt álló vállalattal szemben bármilyen igényt csak a felszámolási eljárás keretében, a felszámolónál történt igénybejelentés útján lehet érvényesíteni és minden olyan peres eljárást fel kell függeszteni, amelyben a felszámolás alatt álló vállalat félként szerepel.

A választottbíróság a fenti ügyekben a felszámoló által képviselt alperes álláspontját nem fogadta el, és saját hatáskörének fennállását kimondta. A választottbíróság álláspontja szerint a Moszkvai Konvenció annak VI. cikke 2. pontjában foglalt rendelkezése alapján olyan polgári jogi jogvitákban nem kerül alkalmazásra, amelyek az egyezmény aláírásának időpontjában hatályos hazai törvény szerint a bírósági szervek, vagy más állami szervek kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Nem volt kétséges, hogy az állami vállalatok felszámolására kiadott jogszabály az egyezmény aláírásának időpontjában még nem volt hatályos magyar jogszabály, ennélfogva ennek, az egyezmény aláírásának az időpontja után kihirdetett hazai jogszabálynak a rendelkezései nem akadályozhatják meg, hogy a felszámolás alatt álló magyar vállalat és egy külföldi vállalat közötti jogvitát a Moszkvai Konvenció alapján a magyar kamarai választottbíróság döntsön el.

Érdemes megjegyezni, hogy a magyar kamarai választottbíróságnak a fenti határozatok során kialakított ítélkezési gyakorlatát most a gazdálkodó szervezetek felszámolásáról hozott jogszabály, az 1986. évi 11. számú tvr. is megerősítette. A tvr. 17. § (5) bekezdése alapján külföldi felek és magyar vállalatok között megindított választottbírósági eljárás esetén nem érvényesülnek a tvr.-nek azok a rendelkezései, hogy a felszámolás alatt álló vállalattal szemben minden bírósági eljárást fel kell függeszteni és igényeket csak a felszámolási eljárás keretében lehet érvényesíteni. A magyar kamarai választottbíróság ítélke-

zési gyakorlata ezekben az ügyekben tehát a jogalkotás számára is előremutató volt.

*Az alkalmazandó jog kérdése*

A Vb/83 211., Vb/85 100. és Vb/85 102. számú ügyekben a felek a vita alapjául szolgáló szerződésben alkalmazandó jogként a magyar jogot kötötték ki. A Vb/83 211. számú ügyben a magyar vállalat volt az eladó, így a felek jogválasztása a KGST/ÁSZF 110. §-ban foglalt rendelkezéssel összhangban állt. A két másik ügyben, a Vb/85 100. és a Vb/85 102. számú ügyekben a külföldi fél volt az eladó, így a felek jogválasztása ezekben az ügyekben már nem állt összhangban a KGST/ÁSZF 110. §-ban foglaltakkal.

A felek ilyen jogválasztásával kapcsolatban három kérdés merül fel: érvényes-e az ilyen jogválasztás, kizárja-e az ilyen jogválasztás a KGST/ÁSZF érvényesülését és végül mi a tulajdonképpeni tartalma ennek a jogválasztásnak?

A felek jogválasztásának az érvényességével a választottbíróságnak csak a Vb/85 100. és a Vb/85 102. számú ügyekben kellett foglalkoznia, hiszen itt állt elő az a helyzet, hogy a felek által a szerződésbe foglalt jogválasztás ellentétes volt a KGST/ÁSZF 110. §-ban foglalt rendelkezéssel. Az eljárás során a külföldi vállalat hivatkozott is arra, hogy a szerződésbe foglalt jogválasztás érvénytelen és a szerződésre nem a magyar jogot, hanem a külföldi fél országának a jogát kell alkalmazni. A magyar fél ezzel szemben a jogválasztás szabadságára hivatkozott és arra is utalt, hogy a versenytárgyalási kiírás során valamennyi ajánlattevő részére azonos feltételeket kellett teremtenie és ez csak úgy volt biztosítható, ha előírja, hogy bármely országbeli szállítóval megkötendő szállítási szerződésre alkalmazandó jogként majd a magyar jog kerül alkalmazásra. A külföldi fél álláspontjának alátámasztására, tehát a KGST/ÁSZF 110. § imperatív jellege tekintetében még NDK-beli és magyar jogi szakirodalomra is hivatkozott.

A kérdés megítélésénél nyilván abból lehet kiindulni, hogy a magyar bíróság előtt mindent megelőzően alkalmazandó magyar nemzetközi magánjogi tvr. 24. § a felek számára tulajdonképpen korlátlan jogválasztási lehetőséget ad. Ezt a jogválasztási lehetőséget nem korlátozza olyan nemzetközi egyezmény, mint pl. a Moszkvai Konvenció, amely a fórumválasztási szabadság elé jelentős korlátokat állít. A KGST-országok között nem jött létre sem általánosságban, sem pedig az adásvételi szerződésekre olyan jellegű nemzetközi magánjogi egyezmény, mint pl. az Európai Közösség Tanácsának égisze alatt 1980. június 19-én Rómában létrehozott egyezmény a szerződéses kötelmekre alkalmazandó jogról, vagy a Hágai Konferencia keretében 1985. októberében aláírt egyezmény az adásvételi szerződésekre alkalmazandó jogról.

A KGST-tagországok vállalatai közötti szerződésekre nézve kizárólag az egyes Általános Feltételekben foglalt egy-egy rendelkezés tartalmaz kollíziós szabályt, így az adásvételi szerződésekre kizárólag a KGST/ÁSZF 110. §-ban foglalt szabályt, — ha ugyan ezt a rendelkezést, megfogalmazásánál fogva, egyáltalában kollíziós szabálynak lehet tekinteni.

A választottbíróság az adott ügyekben a vita eldöntésénél abból indult ki, hogy a feleknek a szerződésbe foglalt, a szerződésre alkalmazandó jogra vonatkozó megállapodását nem lehet tilosnak és ennélfogva semmisnek tekinteni. Maga a kérdéses megállapodás érvényességét vitató külföldi vállalat sem hivatkozott arra, hogy e tekintetben a felek között konszenzus nem jött létre, nem hivatkozott a szerződésben foglalt megállapodás tekintetében tévedésre sem. A választottbíróság megállapította, hogy a felek közösen jutottak arra az álláspontra, arra a meggyőződésre, hogy az adott jogviszony specialitásai miatt a KGST/ÁSZF 110. §-ban foglalt rendelkezéstől el kell térniük.

A választottbíróság határozatának indokolásában hangsúlyozta, hogy — a választottbírósági gyakorlatnak megfelelően — nem tartotta jogkörében állónak ama körülmény vizsgálatát, vajon fennforogtak-e a szerződés megkötése idején olyan körülmények, amelyek a feleket arra indíthatták, hogy az ÁSZF 110. §-ban foglalt rendelkezéstől eltérjenek. A választottbíróság álláspontja szerint ezeknek a körülményeknek a megítélését a KGST/ÁSZF preambuluma a felekre bízza.

Mindezek alapján a választottbíróság a fenti két ügyben is érvényesnek tekintette a felek jogválasztási megállapodását.

Mind a Vb/83 211., mind pedig a Vb/85 100. és Vb/85 102. számú ügyekben a peres felek arra hivatkoztak, hogy a szerződésükbe foglalt jogválasztás, tehát az a megállapodás, hogy a szerződésre a magyar jog az irányadó, azt is jelenti, hogy a KGST/ÁSZF rendelkezéseit a közöttük létrejött jogviszonyra annak ellenére sem kell alkalmazni, hogy a közöttük létrejött szerződés szállítási szerződés és szerződő felek KGST-tagországban székhellyel bíró vállalatok. A Vb/83 211. számú ügyben ennek azért volt alapvető jelentősége, mert a magyar vállalat, mint alperes azt állította, hogy nem kell a külföldi vállalatnak a szállítási késedelem ellenére sem kötbért fizetnie, hiszen a felek a magyar jog kikötésével kizárták jogviszonyukból a KGST/ÁSZF rendelkezéseinek az alkalmazását, a magyar Polgári Törvénykönyv rendelkezései szerint pedig kötbért csak akkor kell fizetni, ha a felek azt szerződésükben kikötötték. A szerződésben pedig késedelmi kötbérre vonatkozó rendelkezés nem szerepelt. A Vb/85 100. és a Vb/85 102. számú ügyekben ez a kérdés a kamat mértékével kapcsolatban merült fel, azt kellett eldönteni, hogy a tartozás után az adósnak a KGST/ÁSZF rendelkezéseinek megfelelően évi 4% kamatot kell-e fizetnie, vagy pedig a Ptk. alapján 8%-ot.

A felek mindhárom ügyben azzal érveltek, hogy a KGST/ÁSZF preambuluma lehetővé teszi az ÁSZF-től való eltérést, az ügyek különleges jellegűek, már csak azért is, mert nem transzferábilis Rbl-ben, hanem USA $-ban kellett az ellenértéket leróni, az ügy különleges jellege a feleknek megadja az eltérési lehetőséget, a felek pedig éppen azért állapodtak meg kifejezetten a magyar jog alkalmazásában, hogy ezzel a KGST/ÁSZF rendelkezéseit jogviszonyukból kizárják.

A választottbíróság egyik ügyben sem tette magáévá a felek által előadott álláspontot. Már a Vb/83 211. számú ügyben rámutatott a választottbíróság arra, hogy nem tartotta jogkörében állónak ama körülmény vizsgálatát, fennforogtak-e a szerződés megkötése idején olyan körülmények, amelyek a

feleket arra indították, hogy az ÁSZF egyes szabályaitól eltérjenek. A választottbíróság csupán azt vizsgálta, hogy a felek között létrejött szerződés tartalmaz-e olyan rendelkezést, amely eltér az ÁSZF valamelyik szabályától vagy azt kizárja. Az a körülmény ugyanis, hogy a felek szerződése nem tartalmaz kötbér kikötést, nem jelent *eltérő* szabályozást az ÁSZF-től, amely jellegénél fogva kényszerítő szabály. Ettől ugyan a felek eltérhetnek, de a preambulum értelme az, hogy a mellőzött szabály helyett kívánt rendezést a szerződésnek tartalmaznia kell, ha pedig az ÁSZF valamely szabályát a felek nem tartják alkalmazhatónak, ezt kifejezetten ki kell zárniuk.

A választottbíróság nem fogadta el azt az érvelést, hogy a magyar anyagi jog alkalmazásában történt megállapodással a felek a fenti követelményeknek eleget tettek. Rámutatott a választottbíróság arra, hogy a KGST-tagállamok vállalatai között az „összes áruszállítások" a KGST/ÁSZF szabályai szerint történnek. Ezt nemzetközi egyezmény biztosítja, amely pedig a tagállamok vállalataira és bíróságaira is kötelező. Ennélfogva a KGST/ÁSZF preambuluma második bekezdésének az a helyes értelme, hogy a felek az egész ÁSZF, mint feltételrendszer alkalmazását nem zárhatják ki, csupán annak egyes rendelkezéseit, feltéve, hogy ez szerződésükből kifejezetten kitűnik.

A KGST/ÁSZF-et ebből a szempontból nem lehet az 1980. évi Bécsi Konvencióhoz, a nemzetközi adásvételről szóló ENSZ-egyezményhez hasonlítani. Ennek az egyezménynek a 6. szakasza ugyanis kimondja, hogy a felek az egyezmény alkalmazását kizárhatják, vagy egyes rendelkezéseitől eltérhetnek. A KGST/ÁSZF preambulumának második bekezdése viszont csak az egyes rendelkezésektől való eltérést teszi lehetővé.

Ugyanilyen következtetésre jutott a választottbíróság a Vb/85 100. és a Vb/85 102. számú ügyekben is. A választottbíróság határozatának az indokolása ezekben az ügyekben is arra utal, hogy a felek közötti szerződéses kapcsolatban felmerülő különleges elemek, a versenytárgyalás alapján történő szerződés, az ellenszolgáltatás pénzneme stb. sem teszik lehetővé a felek számára a KGST/ÁSZF rendelkezéseinek teljességében való félretételét. Ugyanazon az alapon, amiért az első ügyben a választottbíróság nem tekintett el a magyar alperes mint szállító kötbérben való marasztalásától a szállítási késedelem mértékében, ugyanúgy az utóbbi két ügyben a választottbíróság az adósok terhére évi 4%-os kamatfizetési kötelezettséget állapított meg, minthogy szerződésükben a felek ettől eltérő rendelkezést kifejezetten nem vettek fel.

A választottbíróság ítélkezési gyakorlatából tehát azt a következtetést lehet levonni, hogy a feleknek egy nemzeti jogra, mint a szerződésre alkalmazandó jogra történő megállapodása nem zárja ki a KGST/ÁSZF alkalmazását a felek közötti jogviszonyban.

A választottbíróság mindhárom fent említett ügyben a határozat indokolásában hangsúlyozta, hogy a fenti következtetésre kell jutni a jogválasztó megállapodás tartalmának a vizsgálata alapján is.

A peres felek mindhárom ügyben azzal érveltek, hogy a szerződésben a magyar jog alkalmazandó jogként való kikötése azt jelenti, nem a KGST/ÁSZF, hanem a magyar Ptk. rendelkezéseit kell a felek szerződéses kapcsolatára alkalmazni. A választottbíróság az említett határozatok indokolásában arra mutatott rá, hogy a magyar jognak, mint alkalmazandó jognak a felek által történt választása nem egyszerűen a Ptk. alkalmazását jelenti a szerződéses viszonyra, hanem az egész magyar polgári jogi jogrendszer alkalmazását. A magyar jognak valamely polgári jogi jogviszonyra való alkalmazása természetesen először — de nem kizárólag! — a Ptk. alkalmazását jelenti, de ha a magyar jogot külgazdasági kapcsolatokra kell alkalmazni, akkor a Ptk.-t is csak az 1978. évi 8. számú tvr. rendelkezései szerint alkalmazhatja a bíróság. Ha pedig ezek a külgazdasági kapcsolatok olyan országgal lebonyolódó kapcsolatok, amelyek KGST-tagországok, akkor az ilyen országokbeli vállalatok jogviszonyára a magyar jog nemcsak a Ptk.-t, nemcsak az 1978. évi 8. tvr.-t jelenti, hanem az 1979. évi 23. számú tvr.-t is, azt a jogszabályt, amellyel Magyarországon a KGST/ÁSZF utoljára közzétételre került. A KGST/ÁSZF ugyanis az 1979. évi 23. tvr.-rel történt közzététele folytán magyar jogszabállyá is vált, részévé vált a magyar polgári jog rendszerének.

A választottbíróság az említett három határozat indokolásában rámutatott arra, hogy a KGST/ÁSZF szintén része a magyar jognak, hiszen az 1979. évi 23. számú tvr. szerint magyar vállalatok és a KGST-tagországok vállalatai közötti szállítási szerződésekből fakadó jogviszonyokra a KGST/ÁSZF rendelkezéseit kell alkalmazni. A választottbírósági határozatok indokolása ezen túlmenően okfejtést már nem tartalmazhatott, ezért nem árt rámutatni arra, hogy az adott ügyekben a felek a magyar jognak, mint alkalmazandó jognak a kikötéséből azért vontak le téves következtetéseket, mert nem vették figyelembe, hogy alkalmazandó *jogként* nem lehetséges pusztán egy polgári jogi kódexnek, pl. a Ptk.-nak a kikötése. Természetesen ez a megállapítás nem azt jelenti, hogy a felek szerződésükben ne írhatnák elő valamely ország polgári jogi kódexének a szerződésükre irányadó voltát. Ilyen kikötés azonban nem jelent többet, mint azt, ha a felek szerződésükben valamely szokványra, pl. az Incoterms-re, valamely típusfeltételre, pl. az ENSZ/EGB valamelyik szerződéses típusfeltételére hivatkoznak. Az ilyen hivatkozással ezek a szokványok a felek közötti szerződés részévé lesznek, ugyanígy lehet a szerződés részévé tenni egy-egy jogszabályt vagy polgári jogi kódexet is. A feleknek erre irányuló megállapodása azonban nem nemzetközi magánjogi jellegű megállapodás, nem azt rendezi, hogy a felek szerződésüket — annak nemzetközi jellege miatt — melyik ország jogrendszerének rendelik alá, hanem csupán polgári anyagi jogi jellegű megállapodás, azt jelenti, hogy a felek egyszerűség kedvéért nem tartották szükségesnek egy szokvány, egy szabályzat, egy jogszabály teljes egészében való beírását a szerződés szövegébe, hanem pusztán az arra való utalással tették azt a szerződés részévé. A megkülönböztetés lényege az, hogy az ilyen megállapodással szemben érvényesülni fognak a szerződésre egyébként *alkalmazandó* jog, az alkalmazandó jog minden polgári jogi jogszabályának kogens rendelkezései. Alkalmazandó jogként a felek tehát csak valamely ország teljes jogrendszerét tekinthetik, csak valamely ország teljes jogrendszerének az uralma alá rendelhetik az általuk megkötött szerződést. Ha ez az alkalmazandó jog a magyar jog, a felek pedig KGST-tagország vállalatai,

akkor a magyar jogba természetesen beleértendő az 1979. évi 23. tvr.-rel közzétett KGST/ÁSZF is.

A teljesség érdekében célszerű megjegyezni, hogy gyakorlatilag ugyanez lesz a helyzet az ENSZ adásvételi egyezményével, az ún. Bécsi Konvencióval is, annak hatályba lépése után. Ha a Bécsi Konvenció hatályba lép, akkor olyan esetben, amikor valamely szerződésre egy egyezmény-tagország joga lesz alkalmazandó, akkor a szerződésre majd mindenekelőtt a Bécsi Konvenciót kell alkalmazni és csak ennek hézagai esetén kell az adott ország polgári jogi kódexéhez visszanyúlni.

*Anufrijeva, L. N.*

# A KGST-tagországok tudományos-műszaki együttműködése jogi szabályozásának mechanizmusa a szocialista gazdasági integráció folyamatában

A KGST-tagországok 1984. évi felsőszintű gazdasági tanácskozásának igen fontos eredményévé vált a tudományos-technikai haladás 15—20 éves komplex programjának kidolgozásáról hozott határozat.[1] E programnak alapjául kell szolgálnia a szocialista közösség országai egyeztetett, néhány területen pedig egységes tudományos-műszaki politikájának kidolgozásához, abból a célból, hogy közös erőfeszítésekkel minél gyorsabban megoldják a tudomány és a technika létfontosságú kérdéseit és az elért eredményeket az érdekelt országokban kölcsönösen előnyös feltételekkel bevezessék a termelésbe. E dokumentum megalkotása szükségszerűen összefügg a KGST-tagországok tudományos-technikai együttműködése jogi alapjainak kiterjesztésével és elmélyítésével. A szóban forgó területen a komplex program képezi mind az államközi, mind az államon belüli kapcsolatok szabályozásának gerincét. Ez a program lehetővé teszi a benne résztvevő állam számára, hogy az erőkifejtéseket sokoldalúan a tudomány és a technika fejlesztésében prioritást élvező problémáira összpontosítsák, hogy biztosítsák a közös tudományos és kutató, tapasztalati szerkesztő és kísérleti munkák tervezésénél a célprogramos módszer alkalmazását, hogy komplexen összehangolják az új tudományos-technikai kidolgozásokat a beruházásokkal, a termelés szakosításának és kooperálásának elmélyítésével. E feladatok megoldása a szocialista gazdasági integráció keretei között a tudományos-technikai együttműködés szerződéses rendszerének további kibontakoztatását és tökéletesítését igényli.

A KGST-tagországok konkrét együttműködési területeinek jogi szabályozását, beleértve a tudományos-technikai együttműködés területének jogi szabályozását is, feltétlenül összhangba kell hozni az integráció adott szakaszában ható anyagi (gazdasági) tendenciákkal és tényezőkkel. A gazdasági élet nemzetközivé tételére irányuló legáltalánosabb tendenciájának hatásával előidézett ilyen tényezőkként lépnek fel elsősorban:

*1.* az együttműködés szférájának kiterjesztése azáltal, hogy abba belekapcsoljuk a teljes kutatási ciklust (a kutatások szervezése, előkészítése és elvégzése), valamint a kutatói munkák mindhárom kategóriáját a kutatások fajtájától függően (a tapasztalatiszerkesztői kidolgozásoktól kezdve egészen a kutatói tanulmányokig az együttműködés tárgykörének bővítésével);

*2.* a tudományos-technikai kutatások koordinálásának és közös tervezésének fejlesztése;

*3.* a kooperáció és a szakosítás elmélyítése a tudományos-technikai együttműködésben — a nemzetközi szocialista munkamegosztás fő formájaként;

*4.* a kutatások közös elvégzésének fejlesztése;

*5.* az áru-pénz viszonyok kiterjesztése a tudományos-technikai együttműködés szférájára;

*6.* az összehangolás és a kölcsönös egyeztetés biztosítása és fejlesztése a tudományos-technikai együttműködés, illetve a termelés szakosítása és kooperálása között, ami a jelenlegi gyakorlat objektív követelménye.

A KGST-tagországok — „Az együttműködés további elmélyítését és tökéletesítését, valamint a KGST-tagállamok szocialista gazdasági integrációjának fejlesztését célzó 1971. évi komplex programban" meghatározott integrációjából az következik, hogy az integrációs viszonyokat elsősorban az egyes országok nemzeti gazdaságai és annak részei között, mély és állandó kapcsolatok megléte jellemzi, és éppen ezeknek a bázisán lehetséges a szocialista államok gazdaságainak közeledése. Ez a követelmény megőrzi kényszerítő jellegét a KGST-tagországok integrációs kapcsolataiban is a tudományos-technikai területen. Úgy véljük, hogy éppen ennek a körülménynek figyelembevételével kell vizsgálni a KGST-tagországok tudományos-technikai együttműködésének jogi szabályozási mechanizmusában felmerülő problémáikat a szocialista gazdasági integráció folyamatában.

Az állam és a jog általános elméletével foglalkozó szovjet irodalomban elfogadott az a szempont, hogy a jogi szabályozás mechanizmusán azon jogi eszközök egységben vett egészét kell érteni, amelyeknek segítségével a társadalmi viszonyok jogi befolyásolása biztosítható.[2] A KGST-tagországok külgazda-

*Anufrijeva, L. N.* tudományos munkatárs, a Szovjetunió Tudományos Akadémiája Állam- és Jogtudományi Intézete (Moszkva).

[1] Nyilatkozat a KGST-tagországok gazdasági és tudományos-technikai együttműködése továbbfejlesztésének és elmélyítésének fő irányairól. — Az „Ékonomicskoe szovescsanyije sztran-cslenov SZÉV na vüszsem urovne." M., 1984. 21. old.

[2] Ld. *Alekszejev*, Sz. Sz.: A jogi szabályozás mechanizmusa a szocialista államban. Moszkva, 1966. 11. old.; *Alekszejev* Sz. Sz.:

ági, ezen belül tudományos-technikai együttműködése jogi szabályozásának mechanizmusához viszonyítva nyilvánvaló, hogy nem lehet beszélni a szabályozásban résztvevő jogi eszközök összességének egységéről. A szocialista közösség országai közötti gazdasági együttműködés jogi szabályozásának a következő strukturális sémával rendelkező konstrukciója tűnik célszerűnek: I. Nemzetközi-jog (államközi) szféra; II. Nemzeti jogi (államon belüli) szféra; III. Külgazdasági jellegű polgári jogi kapcsolatok szférája. Lényegében véve a szabályozás egyik szférája jellegének és specifikumának megfelelően a cselekvés meghatározott elvein alapuló néhány mechanizmusról van szó. De ezek nem elszigetelten léteznek, hanem kölcsönös összefüggésben hatnak, aminek következtében a KGST-tagországok tudományos-technikai együttműködése jogi szabályozásának mechanizmusa bonyolult rendszert képez. Emellett ez nem több mechanizmus összessége, amelyben azok egyesítve vannak egyetlen nemzetközi jogi, nemzeti jogi és a polgári jogi létesítménybe, hanem több különálló mechanizmus funkcionális kölcsönhatásának eredménye — ami az adott bonyolult rendszer minőségi sajátosságait idézi elő.

A KGST-tagországok tudományos-technikai együttműködésének területére nem csak az államok közötti kapcsolatokat vonják be, hanem a különböző országok nagyszámú vállalata, szervezete, hivatala közötti kapcsolatokat is, ami önmagában rendszert jelent, éspedig az első esetben nemzetközi egyezményeken, a másodikban pedig polgári jogi szerződéseken alapuló nemzetközi jogi, illetve polgári jogi kapcsolatok „kétrendű", „kétszintű" rendszerét. Ezek a jogviszonyok az államon belüli aktusok segítségével hangolódnak össze egymással.[4] Itt felmerül az a kérdés, hogy megőrzi-e időszerűségét a KGST-tagországok nemzetközi tudományos-műszaki együttműködése jogi szabályozásának szóban forgó sémája a szocialista gazdasági integráció fejlődésének új szakaszára is, nevezetesen a tudomány és a technika területén? Úgy tűnik, hogy erre a kérdésre igenlő választ kell adni. A magas szintű gazdasági tanácskozás különös figyelmet fordított a KGST-tagországok együttműködési mechanizmusának egyes szempontjaira. Így záródokumentumaiban külön rámutatnak arra, hogy a tervtevékenységben össze kell kapcsolni az együttműködést, hogy az együttműködés eredményeit konkrét államközi egyezményekben kell rögzíteni és azoknak kifejezésre kell jutniuk a nemzetközi tervekben — vagyis az egyes országok terveiben — az áru-pénzviszonyok aktív fejlesztésével, következésképpen pedig a polgári jogi szerződéses eszközök erőteljes felhasználásával. Ez azt jelenti, hogy a tanácskozásban résztvevő országok a jogi szabályozás három említett szférájának sokoldalú egybehangolásából indultak ki. Emellett a nemzeti jogi szabályozás szférája szükséges láncszemül szolgál a nemzetközi jogi és polgári jogi szabályozási szférák között. A KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés (és egészében a külgazdasági kapcsolatok) jogi szabályozásának fentebb említett elvi sémája sajátos a szocialista államok fejlődésének olyan időszakában, amelyet a nemzetközi munkamegosztáson alapuló államközi együttműködés elmélyülése, a nemzetközi gazdaságok vitelében és az integráció megvalósításában a tervszerűség elveinek erősödése jellemez és a nemzeti államiság megőrzésének feltételei közötti működéssel számol. Más szavakkal a KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozásának mechanizmusa elvi sémájában nemcsak megőrzi alapvető vonásait a szocialista gazdasági integrációt soron következő fejlődési szakaszában, hanem a belátható közeljövőben hatni is fog.

A tudományos-technikai együttműködés szabályozásának nemzetközi jogi szférájában alapvető szerepet játszanak azok a nemzetközi szerződések (megállapodások), amelyek a KGST-tagországok kétoldalú kapcsolataiban az ilyen fajtájú együttműködés általános jogrendjét határozzák meg.[5] A KGST-tagállamok szóban forgó területén a sokoldalú együttműködésre vonatkozó tervben az állam adott területén a KGST-államok még nem készítették el a megfelelő dokumentumokat, bár azok kidolgozása megfelelne annak az együttműködésük jogi alapjainak tökéletesítésével kapcsolatos feladatnak, amelyet a szocialista gazdasági integráció 1971. évi komplex programja tűzött ki. De e feladat megoldására nagy figyelmet fordítanak. Elegendő rámutatni arra, hogy az egységesítő dokumentum — a KGST Általános Szállítási Feltételeinek típusához hasonló Tudományos-technikai Együttműködés Általános Feltételei — kidolgozásának célszerűségére vonatkozó véleményt a szakirodalomban gyakorlatilag általánosan elismerték,[6] a szóban forgó kérdésnek a legközelebbi időszak munkatervébe való felvételére irányuló javaslatot pedig a KGST speciális szerve — a KGST jogi kérdésekkel foglalkozó értekezlete elé terjesztették. Úgy tűnik, hogy egy ilyen dokumentum kidolgozásánál figyelembe lehetne venni azoknak a régebbi „általános feltételek"-nek kidolgozásával kapcsolatos tapasztalatokat, amelyek az áruszállításokra, szerelésekre és más műszaki szolgáltatások nyújtására, a műszaki karbantartásra, a termelés szakosítására és kooperálására vonatkoztak, mivel ezek jobban „illeszkednek", közelebb állnak, illetve így vagy úgy össze vannak kapcsolva a tudományos-technikai együttműködés területével, s mondjuk, szakaszonkénti megvalósításuk meg-

A jog elméleti problémái. Szverdlovszk, 1972. 153. old.; *Kudrjavcev*, V. N.: Jogi magatartás és jogi szabályozás. Obcsesztvennüe nauki, 1983. 1. sz. 44. old.

[3] Ld. *Uszenko*, E. T.: A KGST-országok termelésének szakosítása és kooperációja: elméleti-jogi aspektusok. Obcsesztvennüe nauki, 1983. 1. sz. 89—92. old.; *Uszenko*, E. T.: A szocialista nemzetközi munkamegosztás szabályozásának formái. Moszkva, 1965. 124. old.

[4] E. T. *Uszenko* helyes véleménye szerint a kapcsolatok ilyen „kétszintes" sémája olyan séma, amely általában jellemző a tervgazdálkodással rendelkező államok külgazdasági kapcsolataira". (Ld. *Uszenko*, E. T.: A KGST-országok termelésének specializációja és kooperációja: elméleti és jogi szempontok.)

[5] Az általános jellegű tudományos-technikai együttműködési szerződések közül, például, megemlíthetjük a szocialista államok között az 1947—1950, valamint az 1966—1968 között megkötött első háború utáni kétoldalú tudományos-technikai együttműködési egyezményeket, azokat a kormányközi egyezményeket, amelyek megállapítják a tudomány és a technika területén a felek kölcsönös kapcsolatainak elvi alapjait: ilyenek a Szovjetunió és a KGST-tagországok, valamint a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság között az 1973—1975. években megkötött kétoldalú „Tudományos-technikai együttműködés megvalósításának általános feltételei". Jelenleg elérkezett a tudományos-technikai együttműködéssel kapcsolatban a felek viszonyait szabályozó ilyen jogi forma fejlődésének soron következő szakasza, amikor végbemegy a kétoldalú „Tudományos-technikai együttműködés általános feltételei"-nek megújítása.

közelítően hasonló a KGST Általános Szállítási Feltételeinek elfogadásához.

A tudományos-technikai együttműködésre vonatkozó államközi kapcsolatok szférájának jogi szabályozása struktúrájába bekapcsolhatók a KGST és más államközi szervezetek ajánlásai is. Jelenleg a sokoldalú tudományos-technikai együttműködés területén alkalmazható ilyen jogi természetű alapvető dokumentum „A KGST-tagországok tudományos-technikai eggyüttműködésének és a KGST szervek által ezen a területen folytatott tevékenységének szervezési-módszertani, gazdasági és jogi alapjai", amelyet 1972-ben hagyott jóvá a KGST végrehajtó bizottsága. A KGST tudományos-technikai együttműködésével foglalkozó bizottság keretei között a többoldalú együttműködés jogi szabályozásának tökéletesítésén dolgoznak és ezzel kapcsolatban előkészítik a tudományos-technikai együttműködés szervezési-módszertani, gazdasági és jogi alapjaira vonatkozó új dokumentumot, amely tartalmazná azokat az újdonságokat is, amit a gyakorlat az elmúlt évtizedben összegyűjtött.

A szocialista közösség államai közötti tudományos-technikai együttműködés jogi alapjának fejlesztésében különös szerepet tölt be „A KGST-tagországok tudományos-technikai haladásának 15—20 éves komplex programja". Felvetődik a kérdés, hogy milyen legyen e dokumentum jogi jellege és jogi formája — különálló, sokoldalú államközi egyezmény, a KGST ajánlásain alapuló szerződés, vagy a KGST-tagországokhoz címzett és általuk elfogadott tulajdonképpen csak ajánlás. Ezt az értekezlet anyagai nem határozzák meg. De a KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozásának mechanizmusával kapcsolatos problémák vizsgálatánál ezeknek a kérdéseknek jelentőségük van, mivel a dokumentum a szabályozás nemzetközi jogi szférájának alkotórészévé válik.

„A tudományos-technikai haladás 15—20 éves komplex programjának, mint bázisdokumentumnak megvalósítását az érdekelt tagországok között részben a konkrét tudományos-technikai problémákról, részben pedig a tudományos-technikai együttműködés általános kérdéseiről kötött szerződéseknek és egyezményeknek kell majd közvetíteni — amely utóbbiak főként a „tudomány-technika-termelés-értékesítés" ciklus kapcsolatait ölelik fel. Ezzel kapcsolatban fontos helyet kell betölteniük a tudományos-technikai haladás kulcsfontosságú szféráiban (elektronika, mikroprocesszoros technika, manipulátorok és robottechnika fejlesztése és gyártása stb.) a gyakorlatilag máris alkalmazott általános kormányközi egyezményeknek.[7] A szóban forgó jogi formát a KGST-tagországok közös erőfeszítéseivel bizonyos elsőrendű jelentőségű területek összehangolt fejlesztésének céljaira használják fel. A KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés prioritásos irányainak létezése a tudomány és a technika területén a közösséghez tartozó országok államközi kapcsolatai jelenlegi fejlődési szakaszának jellemző tényezőjét képezi. Azokat a követelményeket, amelyeket jelenleg a tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozása terén támasztunk, a gazdasági tanácskozás által kitűzött feladatok indokolják. Ezek elsősorban azzal vannak kapcsolatban, hogy a tudomány, a technika, az anyagi termelés és a beruházások szférájában való közvetlen együttműködés módjainak közös meghatározásával — az együttműködés szerződéses rendszerét tökéletesítsék. Az együttműködés tökéletesítésének és hatékonysága emelésének eszközéül — a szerződéses mechanizmussal társítva — a terveszközök felhasználása lép előtérbe. Ugyanakkor a szocialista gazdasági integráció új szakaszában, nevezetesen a tudomány és a technika területén, elő kell irányozni a KGST-tagállamok közötti stabil gazdasági és tudományos-technikai kapcsolatok kialakítását. Itt kell megemlíteni, hogy jelenleg a termelési kooperáció széles körű fejlesztésére helyezünk súlyt. Ilyen körülmények között növekszik az együttműködés nemzetközi jogi eszközeinek — a kormányközi és tárcaközi egyezményeknek szerepe, növekszik a polgári jogi jellegű szerződéses kapcsolatok jelentősége.

Az utóbbi évtizedben a KGST-nek és szerveinek keretei között sok különböző ajánlási jellegű, a tudományos-technikai együttműködés kérdéseit szabályozó mintadokumentumot dolgoztak ki. A KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés gyakorlatának jogi biztosítása ebben az aspektusban az 1971. évi komplex program azon rendelkezéseivel teljes összhangban valósul meg, hogy tökéletesíteni kell az együttműködés jogi alapjait, fejleszteni kell az általános jogrendet, többek között olyan formák felhasználásával, mint a típusszerződések és -megállapodások kidolgozása. De az ajánló jellegű dokumentumok széles spektrumának kidolgozása semmi esetre sem helyettesítheti a kötelező jellegű általános normatív aktusokat. A KGST-tagországok közötti sokoldalú tudományos-technikai együttműködés jogi alapjaiban itt is vannak bizonyos hiányok.

Az államon belüli szféra a tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozásának azt a részét képezi, amelyben a nemzetközi szerződések rendelkezéseinek a KGST-tagországok nemzeti jogába való transzformálásával biztosítható azok gyakorlati megvalósítása. Például, a kétoldalú „Tudományos-technikai együttműködés általános feltételei"-t a Szovjetunió tudományos és technikai állami bizottságának határozatai alakították át a szovjet állam belső jogává. Ennek következtében létrejött az a jogi láncszem, amely bizonyos értelemben összekapcsolja a nemzetközi szerződéseket (a kormányközi egyezményeket) és az azok alapján megkötni tervezett polgári jogi szerződéseket. Egyidejűleg létrejött a tudományos-technikai együttműködésre vonatkozó jövőbeli tárcaközi jellegű egyezmények együttműködésének jogi alapja is, mivel az említett határozatok bevezették azt a szabályt, hogy a Szovjetunió minden minisztériuma és főhatósága a megfelelő országgal való tudományos-technikai kapcsolatok létesítése esetén köteles az „Általános feltételek"-hez igazodni.[8]

[6] Ld. erről *Boguszlavszkij*, M. M.: A KGST-tagországok tudományos-technikai integrációjának jogi kérdései. Szv. G. i Pravo, 1977. 9. sz. 121. old.

[7] Ld. például: a rugalmas termelési rendszerekre, valamint a deficites kőolajtermékek helyett a földgáz felhasználására vonatkozó általános egyezményeket, amelyeket az új technika és technológia a KGST-tagországok általi közös kifejlesztéséről és bevezetéséről szóló egész sor egyezmény előkészítésének keretei között 1985 júniusában a KGST 40. ülésszakán írtak alá (ld. Pravda, 1985. június 24.).

[8] Ld. *Trahtengerc*, L. A.: A Szovjetunió és a KGST-tagországok, valamint a JSZSZK közötti kétoldalú „tudományos-technikai együttműködés általános feltételei." A „Zakonodatel'sztvo zarubezsnüh sztran. Obzornaja informacija" c. könyvben, vüp. 120. M., 1976. 2. old.

A KGST-tagországok együttműködésének formái a tudományos-technikai területen bizonyos sajátossággal rendelkeznek. Ezért itt a szabályozás nemzeti jogi szférájának számos esetben nagyobb jelentősége van, mint mondjuk, a termelés szakosítása és kooperációja terén nyújtott műszaki segítségnek a tulajdonképpeni külkereskedelmi kapcsolatokban. Például, a KGST-tagországok számára kölcsönös érdeklődésre számot tartó tudományos-technikai kutatások koordinálása esetén az együttműködő szervezetek, szerződések kötése nélkül, munkatervek alapján végzik a munkákat. Ennek következtében a nemzeti gazdasági szervezetek — a koordinálandó kutatások résztvevői — nem lépnek egymással polgári jogi szerződéses kapcsolatokba.

Mivel a tudományos-technikai munkák koordinálásának megvalósításánál a kutatás minden résztvevője szerződések kötése nélkül, saját erőivel és saját költségére végzi a munkatervnek megfelelően vállalt munkákat, a fentebb említett sémának az általunk alapul vett harmadik szféra a vizsgált helyzetben ab initio hiányzik. E körülmények között az alábbi séma érvényes: a kutatások koordinálásának terve — KGST ajánlások — jelenti az együttműködő szervezetek munkatervét. A tudományos-technikai együttműködés jogi alapjaiul pedig a szabályozás nemzetközi jogi eszközei szolgálnak: a KGST vagy más államközi gazdasági szervezetek ajánlásai, valamint a meghatározott problémákkal kapcsolatos együttműködésre vonatkozó tárcaközi egyezmények. Ilyenképpen, a KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozási mechanizmusának támaszpontja egyes esetekben egy fokkal — a külgazdasági jellegű polgári jogi kapcsolatok szférájára — „csonkított" lesz. Az együttműködő tudományos szervezetek munkavégzéssel összefüggő tényleges kapcsolatai ugyanis, egyrészt (minden konkrét országon belül) az alárendeltség és az együttes alárendeltség adminisztratív-jogi kapcsolatait, másrészt pedig — az együttműködő főhatóságok közötti nemzetközi jogi kapcsolatokat fogják képezni. Az említett körülmények azonban a KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködésnek bizonyos részénél érvényesülnek — nevezetesen a kutatásoknak koordinálás formájában való megvalósításánál. Más formájú együttműködésnél — a kutatások kooperálásánál, vagy a tudományos-kutató, kísérleti-tervező munkák együttes végzésénél — szerződéses alapra lehet helyezni a nem térítéses jellegű kapcsolatokat is.

A szocialista államokban a tudományos-technikai tevékenység az értéktörvény működésének van alávetve, amely az áru-pénz viszonyokat is kiterjeszti és ennek következtében azokban erősödnek a szerződéses elvek. A szabályozás polgári jogi módjának fontossága a tudományos-technikai együttműködésben kétségtelen; főként a szocialista országokban a tudományokkal és a technikával kapcsolatban alkalmazott gyakorlati formák változatosságára való figyelemmel. Ez a jelentőség a gazdasági tanácskozás dokumentumaiban foglalt rendelkezések fényében csak még jobban növekszik. Egyidejűleg általában véve hangsúlyozni kell a polgári jogi formák szerepét a jelenlegi tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozásainak alapjaiban. Például, az adott területen alkalmazott szovjet törvényhozás abból indul ki, hogy a szerződéses forma a közös tudományos-kutató, kísérleti-tervező munkáknál még azokban az esetekben is célszerű, ha az ilyen munkák végzése nem jár térítéses cserével.[9] A Szovjetunió Minisztertanácsának 1981. június 9-i határozata előírja, hogy a Szovjetunió minisztériumai és főhatóságai, valamint az egyesülések, vállalatok és szervezetek, illetve más KGST-tagországok ágazati irányító szervei, vállalatai és szervezetei közötti tudományos-technikai együttműködést át kell állítani szerződéses alapra. A KGST-tagországokkal, ágazati minisztériumokkal és főhatóságokkal az ágazaton belüli kooperáció biztosításával összefüggő problémákkal és témákkal kapcsolatos tudományos-technikai együttműködésnél a közvetlen kapcsolatok további tökéletesítése céljából — a megfelelő feltételek betartásával — megengedhető, hogy önállóan döntsenek a gazdasági szerződések megkötéséről. Ezek a rendelkezések azt tanúsítják, hogy a gazdasági kapcsolatok szerződéses jellege a tudományos-technikai együttműködés igen széles területét foghatja át, ami elősegíti az ilyen együttműködés összekapcsolását a termelés kooperációjával és a termékek értékesítésével, végeredményben pedig növeli a KGST-tagországok tudományos-technikai kapcsolatainak hatékonyságát.

A KGST-tagországok előtt jelenleg az a feladat áll, hogy aktivizálják a szerződéses forma alkalmazását abból a célból, hogy áttérjenek a kooperációs tudományos-technikai munkák végzésére a vezető szervezetek által. A vezető szervezetek polgári jogi szerződéseket kötnek, egyrészről a megrendelőkkel, másrészről a kivitelezőkkel (kivitelezőtársakkal) és felelősek a közös végeredményért. Kétségtelen, hogy a tudományos-technikai együttműködésben a külgazdasági jellegű polgári jogi kapcsolatok szférájának megvannak a sajátosságai. Ezeket előre meghatározza a tudományos-technikai tevékenység specifikuma. (Ez főként abban áll, hogy a megadott eredmény elérésének más és más a valószínűségi foka; a költségeket egyáltalában nem, vagy csak részben lehet előre megjelölni; a szerződés objektumát a szerződés megkötésének időpontjában pontosan és teljesen nem lehet megjelölni; nincsen megadva az objektum négy jellemzője és lényeges paraméterei, ami azzal jár, hogy a kutatási munkák elvégzésének határidői, költségei és ennek következtében a felek felelősségének terjedelmét és alapjait a szerződés feltételeiben nem lehet adekvát módon meghatározni stb.)

Ha a „mechanizmus" szakkifejezésnek szó szerinti jelentéséből indulunk ki, akkor a tudományos-technikai integráció jogi mechanizmusa,[10] szerkezete szempontjából a jogi eszközök olyan bonyolult rendszerét képezi, amely a szabályozandó társadalmi vi-

[9] Ld. a Szovjetunió Minisztertanácsának 1981. július 9-i határozatát „A Szovjetunió minisztériumai és főhatóságai, az egyesülések, vállalatok és szervezetek, illetve más KGST-tagországok megfelelő szervei, vállalatai és szervezetei között a tudomány, a technika, a termelés szakosítása és kooperációja területén folyó együttműködés további tökéletesítéséről." SZP SZSZSZR. 1981. 21. sz. 122. old.

[10] A tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozási mechanizmusának fogalmáról, a szocialista gazdasági integráció mechanizmusának fogalmával összehasonlítva részletesebben ld.: Beiträge zur rechtlichen Regelung der wissenschaftlichtechnischen Zusammenarbeit der Mitgliedsländer des RGW. (Hozzászólás a KGST-tagállamok tudományos-technikai együttműködésének jogi szabályozásához.) H., 303. Potsdam—Babelsberg, 1984. 43—46. old.

szonyok területén — a tudományos-technikai együttműködésnek az államok által egyeztetett irányban való megvalósítása területén — elősegíti a szükséges átalakításokat. A KGST-tagországok tudósai helyesen mutatnak rá arra, hogy „a jogi szabályozás mechanizmusának fogalma a szocialista jog egységének és gyakorlati megvalósulásának elérésére irányul ... Ezzel kapcsolatban ... a szabályozás tárgya egységbe foglalja az objektív törvényszerűségeket és a realitást".[11]

Úgy tűnik, hogy a KGST-tagországok közötti tudományos-technikai együttműködés jogi szabályozásának mechanizmusa nemcsak struktúrájának elemzése segítségével tárható fel, hanem alkotórészei kölcsönhatásának bemutatásával is. Ebből a szempontból a jogi szabályozás minősége annál jobb lesz, minél nagyobb a különböző szférákban a szabályozási szintek korrelációja. Például, az államközi egyezmények megkötését a nemzetközi jogi szférában a polgári jogi kapcsolatoknak a nemzeti jogi szférában való fejlesztésével kell biztosítani, vagy megfordítva, a polgári jogi kapcsolatok fejlesztése meg kell hogy feleljen annak a nemzetközi szerződésnek, amelynek megvalósítása céljából azok keletkeztek.

Egyes kutatók véleménye szerint a jogi szabályozás nem ölelheti fel és nem is kell felölelnie egyforma jogi minőségben a tudományos-technikai együttműködéssel kapcsolatban szabályozandó és jogi szabályozást igénylő valamennyi kapcsolatot.[12] Ebben a helyzetben éppen a jogi mechanizmus egyes struktúrájának segítségével valósítható meg a differenciált — mint legcélszerűbb — megközelítése annak, hogy a megfelelő láncszemeket „felhúzzák" a jogi szabályozásnak a konkrét körülmények között szükséges szintjére. Jelenleg ilyen fokozott figyelmet igényel, többek között, a tudományos-technikai együttműködés összehangoltsága a termelés szakosításával és kooperálásával, egészben véve pedig — az integrációs folyamatban a kapcsolatok komplexumának vett egész „tudomány-technika-termelés-csere" ciklus. Más szavakkal, meg kell teremteni a jogi feltételeket annak biztosítására, hogy komplex együttműködés alakuljon ki — teljes újratermelési ciklusként — a tudományos-kutató munkáktól, az új technika és a technológiai folyamatok létrehozásától kezdve a szakosítás és a kooperáció alapján megvalósított tömeggyártás megszervezéséig. Ezzel kapcsolatban úgy tűnik, hogy a jogi ráhatás külön objektumává kell válniuk az említett ciklus láncszemei közötti kapcsolatoknak. Ebben az esetben a nemzetközi jogi szabályozás, nevezetesen az adott ciklus államközi kapcsolatait felölelő azon szerződéses formák, amelyeket a KGST-tagországok közösen fognak kidolgozni, figyelembe kell hogy vegyék ezen a területen az államközi jogi szabályozás szintjét, konkrétabban pedig a tudományos-technikai kutatások tervezési és finanszírozási rendszereit, eredményeik bevezetését mind az országban, mind külföldön, a tudományos-technikai eredmények külföldi eladásait stb.

A szocialista országok tudományos-technikai együttműködésének jogi szabályozását ilyen terjedelemben és ilyen adottságokkal mind az egyes államok, mind az egész szocialista közösség és integráció időszerű bel- és külpolitikai, valamint bel- és külgazdasági szükségletei diktálják. Ugyanakkor szem előtt kell tartani a gazdasági bázis jogi feltételezettségének mindkét oldalát, amelyekre az államon belüli jogban a jogi szabályozás mechanizmusára vonatkozóan Sz. Sz. Alekszejev utalt.[13] A gazdasági bázissal előidézett objektív szükségszerűségen kívül a „jogi szabályozás" kategóriatartalmában olyan oldal is van, mint az az objektív lehetőség, amely kapcsolatban áll a megteremtendő nemzetközi jogi normákat megfelelőképpen befolyásolni képes államok akarati magatartásával. És bár az államok az együttműködés sokoldalú irányvonalának és politikájának kidolgozásánál, valamint (és főként) jogszabályalkotó tevékenységükben nem absztrakt, semmivel sem összefüggő akaratokat egyeztetnek, hanem a gyakorlati realitásokból folyó szociális és gazdasági, anyagi és szellemi szükségletek által determinált szuverén akaratokat, a jogi szabályozás mechanizmusa hivatalos szerepét csak akkor teljesíti, ha a szabályozást a fennálló, nem utolsósorban államon belüli feltételek egész összessége objektíven előkészítette. Végeredményben éppen ez jelenti a jogi szabályozási mechanizmus hatásának objektív lehetőségét.

[11] *Rjuszter,* I.: A szocialista gazdasági integráció nemzetközi institucióis mechanizmusának fogalma, szerkezete és fő elemei. A „Pravovüe formü rukovodsztva szocialiszticseszkoj ékonomicseszkoj integraciej" c. könyvben M., 1983. 170. old.

[12] Ld. *Müller,* M.—*Schönfeld,* G.: Zu einigen Grundfragen der wissenschaftlichen-technischen Zusammenarbeit der Mitgliederländer des RGW. (A KGST-tagállamok tudományos-technikai együttműködése jogi alapjainak továbbfejlesztésével kapcsolatos alapvető kérdések.) Staat und Recht, 1983. 1. sz. 31. old.

[13] Ld. *Alekszejev,* Sz. Sz. említett munkájának 5—10. oldalát.

*Miskolczi Bodnár Péter*

# A lízingszerződések tartalma és elhatárolása más szerződéstípusoktól

## I.

Az USA-ban a II. világháború után megjelent új jogintézmény Európában csak a hatvanas évek végén terjedt el, hazánkban pedig széles körű alkalmazásáról még mindig nem beszélhetünk. Véleményünk szerint ennek egyik oka a lízing sokféle értelmezése. Mielőtt ezeket röviden áttekintenénk, előrebocsátjuk mindazt, amit a lízing legfontosabb jegyeinek tartunk.

*Miskolczi Bodnár Péter* egyetemi adjunktus, NME Jogtudományi Kar (Miskolc).

Az értelmezést két szinten kell elvégeznünk: figyelemmel kell lennünk a hatályos jogszabály[1] tartalmára, ezen túlmenően pedig a külföldi joggyakorlatból leszűrhető lényeges ismérvekre. Ez utóbbit azért tartjuk elengedhetetlenül szükségesnek, mivel a hazai szabályozás elsősorban pénzügyi jellegű, az ügyletet elsősorban a nyilvántartás oldaláról közelíti meg, így polgári jogi szempontból semmiképpen nem ad teljeskörű eligazítást.

*1.* A 36/1985. (X. 31.) PM. sz. rendelet rögzíti, hogy a jogviszony alanya egyfelől gazdálkodó szervezet, állami költségvetési szerv, a költségvetési rend szerint gazdálkodó egyéb jogi személy lehet (egy 1984. évi módosítás óta nincs kivéve ebből a körből a vállalati gazdálkodási rend szerint működő kutatóintézet és a műszaki fejlesztő vállalat sem), másrészt a használói oldalon az említett szervek mellett magánszemély is állhat.

A jogszabály meghatározza a jogviszony tárgyát[2] is, amely tipikusan gép, vagy valamilyen berendezés. A jogügylet tartalmaként a pénzügyminiszteri rendelet szűkszavúan csak annyit mond, hogy „A vállalatok gépeket és berendezéseket — a jogszabályok keretei között — egymásnak és magánszemélyeknek bérbe adhatnak"[3] továbbá, hogy „A bérleti díjban a felek az árszabályozó rendelkezések figyelembevételével szabadon állapodhatnak meg".[4] A jogszabály még néhány fontos pénzügyi rendelkezést tartalmaz, nevezetesen rögzíti, hogy a berendezéseket a „bérbeadónál" kell aktiválni, azaz az ő állóeszközei között kell a gépeket nyilvántartani,[5] míg a díjat a „bérbevevő"[6] vállalatnál költségként kell elszámolni.[7] 1985. februártól lehetőség nyílt arra, hogy a berendezés a „bérbevevő" tulajdonába kerülhessen a szerződés lejárta után.[8]

*2.* A hatályos magyar szabályozás polgári jogi szempontból releváns elemei után tekintsük át, hogy a külföldi joggyakorlat mit tart a lízing lényegének!

A szerzők általában rámutatnak, hogy a lízing révén a használó anélkül, hogy a dolog tulajdonjogát megszerezné, mindazokkal a jogosítványokkal rendelkezik, amelyek a gép hasznosításához (a profitszerzéshez) szükségesek. Ennek ellenértékeként díjat fizet. A szerződés a használó oldalán szigorúan személyhez kötött: a jogosítványokat — a használatba adó engedélye nélkül — nem ruházhatja át. A szerződés felmondására nem jogosult. A szerződés tartama alatt a díjfizetésen túlmenően viseli mindazt a kötelezettséget és kárveszélyt, ami egyébként a tulajdonost terhelné. A szerződések döntő többsége vételi jogot biztosít a használó számára, amellyel a szerződés lejártakor élhet. Ekkor az ún. maradék értékért megszerezheti a dolog tulajdonjogát. A használó szempontjából az ügylet legfőbb előnye, hogy tőkelekötés nélkül juthat gépek birtokába, amelyekkel — megfelelő gazdálkodás esetén — olyan hasznot érhet el, amely fedezetet nyújt a díjfizetésre, végső soron a gép tulajdonjogának megszerzésére is.

A másik fél helyzetére az jellemző, hogy tulajdonos, anélkül hogy e minőségének terheit viselnie kellene. Dolgát nem tartja ugyan birtokban, de tulajdonosi pozíciója garanciát jelent számára, hogy esetleges szerződésszegés, vagy a használó csődje esetén a dolgát visszakapja. A díj lekötött tőkéje után megfelelő hozadékot biztosít számára.[9]

A lízing vázlatos bemutatása után — a hűség kedvéért — meg kell jegyezzük, hogy az ismertetéssel korántsem ért majd mindenki egyet. A lízing tartalmáról és főként fogalmáról szinte a világon mindenütt vitatkoznak. A vitát motiválja, hogy — mint láttuk — meglehetősen bonyolult jogviszonyról van szó. Ráadásul a lízingnek a gyakorlatban rendkívül sok válfaja alakult ki.[10] Mindezek a körülmények hozzájárultak ahhoz, hogy hazai jogirodalmunkban sem alakult ki egységes kép az ügylet mibenlétéről. A különbségek már az elnevezésben is megjelennek. A valós problémát természetesen nem elsősorban a névválasztás jelenti, de az elnevezés egyúttal determinálja a szerződés tartalmát. Nevezetesen azt, hogy az adott jogviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni.

Cikkünkben felvázoljuk az eddig napvilágot látott megközelítéseket, majd kísérletet teszünk a vizsgált jogintézmény elhatárolására más szerződéstípusoktól és ez alapján foglalunk állást az elnevezés és a mögöttes jogszabályok kérdésében.

## II.

*1.* A lízingre vonatkozó hatályos jogszabály a *„gépek és a berendezések bérbeadásáról"* címet viseli, ezzel azt sugallja, hogy a vizsgált jogintézményt csupán speciális tárgya (gép, berendezés) különíti el a *bérlet* jogintézményétől. Talán erre vezethető vissza, hogy a legtöbb szerző — még eltérő minősítése esetén is — a feleket bérbeadónak és bérlőnek nevezi.[11] Találkozhatunk az intézmény *tartós bérlet*nek minősítésével is[12] és a legtöbb definíció kiindulópontként szin-

[1] 36/1985. (X. 31.) PM. sz. rendelet a gépek és berendezések bérbeadásáról, amely felváltotta a 66/1983. (XII. 30.) PM. sz., 32/1984. (XI. 5.) PM. sz., valamint a 6/1985. (II. 8.) PM. sz. rendeletekkel módosított 8/1982. (III. 8.) PM. sz. rendeletet.

[2] A 36/1985. (X. 31.) PM. sz. rendelet 3. §-a — a korábbi jogszabályban szereplő felsorolás helyett — az alábbiakat tartalmazza: *1.* E rendelet alkalmazása szempontjából gépeken és berendezéseken az Amortizációs Normák Jegyzékében — az épületek és az építmények kivételével — felsoroltakat kell érteni. *2.* Nem tartoznak az (1) bekezdésben felsorolt eszközök körébe a belkereskedelem ágazatba sorolt vállalatoknál a feladatszerű kereskedelmi szolgáltató tevékenység folytatásához szükséges — árukként nyilvántartott — bérbeadás célját szolgáló eszközök. *3.* A vállalat — ha jogszabály másként nem rendelkezik — magánszemélyek részére csak olyan gépjárműveket adhat bérbe, amelyeket magánszemélyek üzemben tarthatnak.

[3] 2. § (1) bekezdés.

[4] 4. § (1) bekezdés.

[5] 4. § (2) bekezdés a) pont.

[6] A bérbeadó és a bérbevevő fogalmát azért tettük idézőjelbe, mert a később kifejtett ismérvek szerint a jogintézmény nem vonható a bérlet fogalma alá. Legközelebbi rokonságot a haszonbérlettel mutat, de ettől is számos vonatkozásban eltér.

[7] 4. § (3) bekezdés.

[8] Az első ízben a 6/1985. (II. 9.) PM. sz. rendeletben megfogalmazott lehetőség, a hatályos jogszabály 6. § (2) bekezdésében található.

[9] A — havonta esedékes — díjat általában úgy állapítják meg, hogy a lízingbe adónál felmerült összes költség (vételár, adók, kamatok) valamint a méltányos nyereség kalkulált összegét elosztják a szerződés időtartamát kifejező hónapszámmal.

[10] Az egyes lízingfajtákat részletesen bemutatja pl. dr. Fogaras István A leasingüzlet külföldi tapasztalatai c. cikke, amely a Pénzügyi Szemle 1981. 6. számában jelent meg (470—473. old.).

[11] A Világgazdaság c. lap legalább utal a minősítés bizonytalanságára: „...a lízinget igénybe vevő fél, a bérlő (amíg alkalmasabb kifejezés nem születik használjuk a „bérlő" szót)..." (1984. évi febr. 2-i szám).

[12] Tóth Barnabás: Belföldi lízing a pénzügyi szabályozásban c. cikkében nyilatkozik a Világgazdaság 1984. július 14-i számában.

tén a bérletet jelöli meg, amelyhez bizonyos specifikumok járulnak.[13] Sokan *gépbérlet*nek nevezik az intézményt, feltehetően a jogszabály címének megfelelő rövid, magyar kifejezést keresvén.[14]

Találkozhatunk a *kölcsön* megjelöléssel is. Az ügyletet részben azok minősítik kölcsönnek, akik a szó hétköznapi értelmében a kölcsönző vállalatok által nyújtott szolgáltatást is annak tekintik.[15] Létezik azonban a kölcsön fogalom használatának egy mélyebb, közgazdasági megokolása is. A lízingcégek valójában tőkéjüket fektetik be. Tény, hogy a lízinget igénybe vevő meghatározott berendezés használatához jut, az állótőke azonban mindig csak a pénztőke különleges formája.[16] Jogintézményünknek létezik egy olyan megközelítése is, amely már elnevezésében is tükrözi a besorolás terén jelentkező bizonytalanságot azzal, hogy a lízinget *kölcsönbérlet*nek nevezi.[17] Sokan, abból a valós helyzetből kiindulva, hogy a lízingügylet révén az esetek nagy számában tulajdonváltozás is bekövetkezik, az *adásvétel* körébe sorolják e szerződést. („A lízing formájában való értékesítést a termelő vállalatok oldaláról mintegy marketing-problémának lehet felfogni.")[18]

A differenciált megközelítésre törekvés további elnevezésbeli bonyodalmakhoz vezet: „A közelmúltban megjelent jogszabályok szerint Magyarországon immár kétféle lízingügyletre van lehetőség. Operatív lízingre, ez lényegében kölcsönzést, bérlést jelent és úgynevezett *bérletvételre*. Ez utóbbi azt jelenti, hogy adott bérleti idő elteltével a bérleményt a bérlő tulajdonába megy át."[19] Bérletvételnek nevezik azonban azt az esetet is, amikor a jogintézmény keretében 5 évi bérlet után a bérlő vállalat fejlesztési alapjából megvásárolja a gépet.[20]

Találkozhatunk azzal a megközelítéssel is, amely szerint a lízing „gazdaságtörténeti gyökereit tekintve a *haszonbérlet* régi gyakorlatával mutat rokonságot".[21] Haszonbérletnek azonban nem szokták fordítani ezt a jogintézményt. Akik a *lízing* tartalmát a haszonbérlettel rokonítják, azok csatlakoznak az eredeti angol elnevezést megtartók táborához. Számukra — az idegen hangzás ellenére — az szolgál érvként, hogy „ezt a kereskedelmi ügyletet ma már szerte a világon a *leasing* szóval jelölik és csaknem minden nyelven ezzel a nemzetközivé vált kifejezéssel emlegetik".[22]

*2.* Az általunk vizsgált jogügyletet sokféleképpen definiálták. A meghatározások közül bemutatunk néhányat:

*a)* „Egy bérleti ügyletet akkor nevezünk lízingnek, ha egy erre specializált harmadik fél (lízingtársaság, hitelintézet) vesz részt benne, és ha a szokásos bérleti ügyletnél általában hosszabban tartó lejárati idő alatt a bérlemény tárgya egyetlen bérlő használata alatt amortizálódik."[23]

*b)* „A lízingügylet valamiféle „öszvér" a hitelügylet és a termelőeszköz-kölcsönzés között."[24]

*c)* „A kölcsönbérletügylet abban különbözik a „sima" kölcsönzéstől, hogy a bérbeadó (kölcsönző) és a bérlő közé egy harmadik alany, egy tőkeerős, úgynevezett lízingtársaság vagy hitelintézet ékelődik. Ez utóbbi intézmények kizárólag haszonbérleti ügyletek lebonyolítására alakultak, általában megvásárolják a termelőtől a szükséges gépeket, berendezéseket, árucikkeket, s azokat maguk adják bérbe."[25]

*d)* „Végső soron a lízing egyfajta átmenetnek tekinthető a bérlet és a — főként zálogjoghoz kapcsolt — hitelfelvételből finanszírozott ingó- vagy ingatlanvásárlás között."[26]

*e)* „A leasing olyan haszonbérleti szerződés, amelynek keretében a bérlő valamely beruházási jószágot — ipartelepet, berendezést — vagy tartós fogyasztási cikket — háztartási gépet, televíziót, gépkocsit stb. — a leasing-társaságtól (esetleg közvetlenül a gyártól vagy a kereskedelmi vállalattól) használat céljából bérbe vesz anélkül, hogy a berendezést megvásárolná."[27]

*f)* „A lízingszerződés szerint a lízingbe adó (esetleg speciális lízing társaság) tartós használatra enged át meghatározott objektumot, előre meghatározott díj folyamatos fizetése fejében. A lízingszerződés többnyire még sok egyéb kikötést is tartalmaz."[28]

*g)* „A finanszírozott lízing minden olyan tranzakciót magába foglal, amelyek útján ingó vagy ingatlan dolog bizonyos időtartamra másnak a használatába kerül, s amely időtartam alatt a használó egyoldalúan nem mondhatja fel a szerződést, ugyanezen idő alatt a használó időszakonként olyan összegű fizetéseket köteles teljesíteni, amelyek tőkésített összege, nem számítva a finanszírozás költségeit egyenlők, vagy majdnem egyenlők a közvetlen vétel esetén fizetendő vételárral."[29]

*h)* „A lízing a beruházási (tőke-) javak beszerzése és azok előre rögzített időtartamra szóló használatba adása, rendszeresen fizetendő használati díj fejében. Sui generis szerződéstípus. A lízingelés lehetősége a tulajdon- és használati, rendelkezési jog kettéválasztható ságán alapul."[30]

*i)* „A leasing sui generis jogintézmény. Általában többéves lejáratú, legtöbbször fix határidőre kötött szerződés. E határidő előtt felmondásnak helye nincs,

[13] Ld. a később felsorolt definíciók között pl. 23. lábjegyzet.

[14] Ld. pl. a Világgazdaság 1984. március 13-i számában megjelent „Ülést tartott az MKK szerszámgép és általános gépipari tagozata. A belföldi lizinget még népszerűsíteni kell" c. cikket.

[15] Így pl. a Magyarország, 1984. 32. sz. 12. old. Valójában, amikor a kölcsönző vállalattól ellenérték fejében meghatározott időre elviszünk egy tárgyat (legyen az szőnyegtisztító gép, videómagnó vagy vitorlás hajó) bérleti ügyletet kötünk.

[16] Vö. Marx Károly: Tőke. III. köt. 21. fejezet.

[17] A Magyarország c. hetilap — már említett — 1984. évi 32. számában közölt cikkében is előfordul ez a minősítés.

[18] „Mi a lizing?" c. cikk, amely megjelent a Világgazdaság 1984. február 2-i számában.

[19] „Jogi keretek és lehetőségek a lizingre" c. cikk, amely a Világgazdaság c. lap 1984. február 7-i számában jelent meg.

[20] „A belföldi lizing még népszerűsítésre szorul" c. cikk. Világgazdaság, 1984. március 13-i sz.

[21] *Gyergyóiné* Rudnai Vera: A lizing alkalmazhatósága hazánkban. Gazdaság, 1984. 4. sz.

[22] „Mi a lizing?" Világgazdaság, 1984. február 1. sz. 6. old.

[23] Egy — név szerint nem említett — svájci szerző definíciója a Világgazdaság 1984. február 1-i számában.

[24] *Gyergyóiné* Rudnai Vera: Nemzetközi helyzetkép a lizingről. Pénzügyi Szemle, 1985. 3. sz. 225. old.

[25] „A lizing karrierje" Magyarország, 1984. 32. sz. Érdemes figyelni a jogintézmények tobzódását e megfogalmazásban még akkor is ha nem jogi szakcikkről van szó.

[26] *Botos* Katalin—*Terták* Elemér György: A lizing eszköz a műszaki fejlődés és a rugalmas gazdálkodás szolgálatában. Közgazdasági Szemle, 1984. 12. sz. 1436. old.

[27] Fogaras István i. m.

[28] *Gyergyóiné* Rudnai Vera: A lizing és alkalmazhatósága hazánkban. Gazdaság, 1984. 4. sz. 83. old.

[29] 1969. évi február 6-i miniszteri rendelet, Hollandia.

[30] *Botos* Katalin—*Terták* Elemér György i. m. 1437. old.

a szerződésszegés azonban vezethet azonnali hatályú felbontáshoz. A használót terheli a használatba vett dolog őrzése, fenntartása, visel minden veszélyt, s őt terheli minden kár, ami a dolgot a szerződés tartama alatt érheti. A tulajdonos a használóval szembeni jogait engedmény útján átruházhatja, a használót az átengedés joga nem illeti meg."[31]

A közölt meghatározásokból és definíciótöredékekből világosan kiolvasható, hogy az egyes szerzők a lízing egy-egy fontos elemét ragadták meg, amikor az ügyletet valamelyik szerződéstípushoz sorolták. Eltekintve néhány esetben a jogi terminológia nyilvánvalóan téves használatától, a megfogalmazások rámutatnak a lízing fontos részletszabályaira. Megítélésünk szerint az eddig megjelent írások többsége annyiban pontatlan, hogy a lízing összetett voltát kevéssé érzékelve, valamelyik összetevőjét tekinti döntőnek, s ez alapján minősíti bérletnek, adásvételnek, bérletvételnek, ill. haszonbérletnek e jogintézményt. Azokkal a szerzőkkel értünk egyet, akik a lízinget önálló szerződéstípusnak tekintik. Nézetünket — az eddig bemutatott sokszínű kép mellett — azzal tudjuk igazolni, ha részletesen megvizsgáljuk a lízingszerződés és az egyes „rokon szerződéstípusok" viszonyát, s rámutatunk azokra a különbségekre, amelyek — véleményünk szerint — elhatárolják a lízinget e szerződésektől.

## III.

Az elhatárolás első lépéseként bemutatjuk azt a legösszetettebb lízingügyletet, amelyben az összes vizsgált nevesített szerződéstípusra emlékeztető elemek megtalálhatók. Ez a lízing az ún. finanszírozott lízing. Ez egy tipikusan háromoldalú szerződés, amelyben a résztvevők: egy előállító, egy pénzintézet és a használó.[32] A szerződés meglehetősen bonyolult tartalmú. A könnyebb érthetőség kedvéért fázisokra bontjuk.

Az ügyletek sorát többnyire egy megállapodás nyitja, amellyel a használatba adó pénzintézet és a használó megegyeznek egy lízingszerződés későbbi megkötésében. Erre az előszerződésre akkor van szükség, ha a pénzintézetnek az adott pillanatban még nincs a tulajdonában a gép, berendezés. Ezt követi egy speciálisan lebonyolított adásvétel, amellyel a pénzintézet az előállítótól megszerzi a dolog tulajdonjogát. Ezután egy megállapodás révén a használó a pénzintézettől megszerzi egyrészt a dolog használatának és hasznosításának jogát, másrészt — az esetek döntő többségében — megegyeznek a használót a szerződés lejártakor megillető vételi jogról. Az opció alapján történő tulajdonszerzés valójában nem a lízingügylet része, de ahhoz szorosan kapcsolódik.

*1.* A bemutatott lízingszerződést elsőként az adásvételtől kell elhatárolnunk. Összetett jogügyletünkben adásvételre utaló elemek két helyen szerepelnek. Először a pénzintézet tulajdonszerzését vizsgáljuk meg, majd a használó vételi jogán alapuló tulajdonátszállást kell összevetnünk a Ptk. 365—370. §-aiban szabályozott adásvétellel.

*a)* A pénzintézet és az előállító között létrejött szerződés adásvétel, mivel mind a birtok átadása-átvétele, mind a tulajdon átszállása bekövetkezik. A jogügylet tartalma és a lebonyolítás módja azonban sajátos vonásokkal bír. Jól megfigyelhető itt a kötelem relatív szerkezetének bomlása. E szerződésben ugyan csak két fél szerepel, mégis a valós felhasználó nem a pénzintézet lesz, ő továbbadja a szerződés tárgyát. A precíz jogi megoldás szavatossági hiba esetén az lenne, hogy a használó igényt érvényesít a pénzintézettel szemben, aki teljesít, majd tovább fordul megtérítési igénnyel az előállítóval szemben. Ez az út azonban bonyolult és hosszadalmas. Ezért a gyakorlatban az előállító többletkötelezettséget vállal magára. Az előállító és a pénzintézet közötti szerződések sokszor rögzítik, hogy az eladó a későbbi használóval szemben köteles helytállni szavatossági hiba esetén. Ez a megoldás összhangban áll azzal, hogy a lízingszerződések általában kizárják a pénzintézettel szembeni igényérvényesítés lehetőségét és megfelel a szerződéskötés speciális formájának is.

A lízingügyletek jelentős részében a pénzintézet megbízást ad a használónak a vételi szerződés lebonyolítására. Sokszor maga a későbbi használó folytatja le az előzetes tárgyalásokat, rögzíti a szerződés tartalmát. Ennek oka abban keresendő, hogy a leendő használó tudja leginkább, hogy mire van szüksége, milyen paraméterekre, milyen határidőre stb. tart igényt. A pénzintézet viszont sokszor nem az adott termékre szakosodott szervezet, így a felek számára célravezetőbb a képviseleti formában történő szerződéskötés. A pénzintézet átengedheti a vételár meghatározásának jogát is, hiszen a későbbi használónak is érdekében áll a vételár leszorítása. Az általa fizetendő díj mértéke ugyanis alapvetően a vételártól függ, s az egyéb költségek is a vételár arányában tevődnek hozzá.

A lízingügyletnek az előbbiekben részletezett módja megjelenhet a lízingszerződés többi elemével együtt — ekkor háromoldalú jogügyletről van szó — vagy azoktól elkülönülten. Amennyiben a tulajdonszerzés különválik a tulajdon tárgyának későbbi használatba adásától, az első ügylet ebben az esetben a harmadik személy javára szóló szerződésekkel mutat rokon vonásokat. Amennyiben a használót nem jogosítják fel az előállítóval szembeni igényérvényesítésre, akkor csak harmadik személy érdekében kötött szerződésről beszélhetünk. Bármelyik formát választják a felek, a szerződés teljesítésében eltérések figyelhetők meg az adásvétel teljesítéséhez képest. Lízing esetén az átvétel és a megvizsgálás kötelezettsége tipikusan nem a tulajdonost, hanem a használót terheli. Láttuk tehát, hogy a gyakorlatban a pénzintézet tulajdonszerzése sok tekintetben különbözik az adásvételi szerződésektől, mégis a jogügyletnek ezt a részét a Ptk. adásvételi szabályainak hatókörébe utalhatjuk. Nem mondhatjuk azonban, hogy erre tekintettel maga a lízing az adásvétel speciális esete lenne. A lízingnek ugyanis nem az a központi része, hogy a pénzintézet megszerzi a később használatba adandó dolog tulajdonjogát. Ezzel az adásvétellel csupán kialakul a lízing alaphelyzete: a használatba adó fél tulajdonosi pozíciója.

*b)* Lízingügylettel összefüggésben a gyakorlatban

[31] A Magyar Kereskedelmi Kamara kiadványai. VI. A leasing szerződésről 19. old.

[32] Előállítónak nevezzük a termék, gép, berendezés gyártóját. A pénzintézet megjelölés a lízingügyletre szakosodott szervet (lízingcéget) jelöli, amely az esetek többségében valóban valamilyen bank, esetleg annak leányvállalata. A használó az a szereplője az ügyletnek, akinek a birtokába kerül a berendezés.

a tulajdonosi pozícióban a használatba adót sokszor felváltja a használó. Mivel a használó az esetek jelentős részében végül megszerzi a dolog tulajdonjogát, sokan a lízinget a tulajdonszerzés egy speciális formájának tekintik. Ezzel a minősítéssel vitatkoznunk kell, hiszen tulajdonváltozásra nem kerül minden esetben sor. Tény azonban, hogy az ilyen ügyletek többsége a használónak vételi jogot biztosít. Hazánkban ez csak mint kialakult és elterjedt szokás él, Franciaországban, Belgiumban, Spanyolországban és Portugáliában viszont a törvények az opciót a lízingszerződés érvényességi kellékének tekintik. Kérdés, hogy a lízingszerződést tekinthetjük-e adásvételnek abban az esetben, ha vételi jogot is tartalmaz. Válaszunk nemleges. Egyrészt mert a használónak csupán joga, de nem kötelessége, hogy megszerezze a dolog tulajdonjogát. A jogügylet tehát kétféle eredménnyel zárulhat: csak a hasznok szedésének lehetőségét biztosítja a használó számára, vagy ezen túlmenően a lejáratkor a tulajdon megszerzésének lehetőségét is. Megítélésünk szerint ez eleve kizárja azt, hogy az összetett lízingügyletet az adásvétel szabályai alá vonjuk.

Nemleges válaszunknak azonban van egy másik megalapozó tényezője is. Adásvétel esetén a vevő köteles a vételárat megfizetni. Az egyenértékűség elve alapján ennek a vételárnak a dolog értékéhez kell igazodnia, ellenkező esetben a sérelmet szenvedett fél a szerződést a felek szolgáltatásainak feltűnő értékbeni aránytalanságára tekintettel megtámadhatja (Ptk. 236. § (2) bekezdés c. pont). Lízingszerződés esetén a használó nem feltétlenül a dolog valós ellenértékét fizeti ki a tulajdonjog megszerzése fejében. A szerződés, amennyiben vételi jogot tartalmaz, meghatározza az ún. maradék értéket, amelynek megfizetése ellenében a használó jogosult a dolog tulajdonára. A maradék értéket a külföldi gyakorlat általában a beszerzési ár 4—6%-ában határozza meg. A leendő ellenértéket tehát még a szerződéskötéskor állapítják meg, így abban nem lehet kalkulálni sem a használtság mértékét (hiszen nem láthatják előre, hogy a gépet 3 műszakban fogják üzemeltetni, vagy megrendelés hiányában a szerződés tartama alatt a raktárban porosodik), sem a vételi jog gyakorlása idején érvényesülő piaci viszonyokat. Természetesen, ha a szerződés lejártakor a technikai fejlődés már teljesen avulttá tette a berendezést, akkor a használó aligha él majd vételi jogával. Ezzel szemben, ha úgy ítéli meg a helyzetet, hogy az adott gép megszerzése a maradék érték fejében kifizetődő számára, akkor élni fog vételi jogával. Fő szabályként éppen azt mondhatjuk ki, hogy a tulajdonjog megszerzésére csak akkor kerül sor, ha az ellenérték kedvező a dolog tényleges értékéhez képest. A pénzintézet mégsem élhet megtámadási jogával. Egyrészt tehát a lízingügyletben rejlő többféle lehetőségre, másrészt az ellenérték meghatározásánál megfigyelhető különbségekre tekintettel a lízinget nem tekinthetjük az adásvétel speciális formájának.

*2.* Meg kell vizsgálnunk a tulajdonjog fenntartásával történő vétel szabályait is, abból a szempontból, hogy lízing esetén vajon nem ez a jogintézmény kerül-e alkalmazásra. Tény, hogy megfigyelhetők bizonyos hasonlóságok a vételi jogot tartalmazó lízinggel való összehasonlításkor. Mindkét esetben van egy bizonyos időszak, amelyben már nem a tulajdonos birtokában és használatában van a dolog. E szakasznak azonban alapvetően más a tartalma. A tulajdonjog fenntartásos vétel kizárólag biztosítékot jelent az eladó számára, hogy a dolog tulajdonát egy ideig nem ruházza át. Az alapvető ügyleti cél azonban a dolog eladása. Ehhez képest lízing esetén — bár a tulajdonosi minőség itt is garancia — e szakasz nem feltétlenül csupán közbeiktatott szakasz a szerződési cél eléréséhez vezető úton. Az előző pontban kifejtettek szerint a jogosult nyilatkozatától függ, hogy a szerződésben csak a használati oldal fog dominálni, vagy a jogviszonyban megjelenik a tulajdonszerzés. A használat időszaka tehát lehet a szerződés fő célkitűzése is.

Különbség figyelhető meg a tulajdonszerzés bekövetkeztében is. Tulajdonjog fenntartásos vétel esetén az utolsó vételárrészlet kifizetésével a vevő automatikusan tulajdonjogot szerez. A Ptk. 368. § (1) bekezdése alapján ugyanis az eladó a tulajdonjogot legfeljebb a vételár teljes kiegyenlítéséig tarthatja fenn. Lízing esetén a tulajdonszerzés sohasem következhet be automatikusan, ehhez a használó ilyen tartalmú nyilatkozatára van szükség. Még a 6/1985. (II. 9.) PM. sz. rendelettel beiktatott új lehetőség szerint is csak a bérleti szerződés lejárta után adhatja a tulajdonos a használó tulajdonába a dolgot. Ez a szabály vonatkozik arra az esetre is, amikor a tulajdonátruházás sért külön térítést már nem kell fizetni.

*3.* Némi hasonlóság figyelhető meg a részletvétel és a lízing között, főként akkor, ha az eladó eláll az ügylettől pl. azért, mert a vevő a részletet az esedékességkor nem fizeti meg. Ebben az esetben a Ptk. 376. § (3) bekezdése szerint a vevő köteles használati díjat fizetni. Lényeges különbség van a két jogügylet között a ténybeli hasonlóság ellenére. A részletvételben megegyezők szándéka tulajdonátruházásra irányul, ami a szerződéskötéskor be is következik (a tulajdonjog fenntartásától most eltekinthetünk, mivel azt az esetet az előző pontban vizsgáltuk). A szerződésszegés miatti elállás folytán, az értékegyensúly megteremtése érdekében alakul ki az az állapot, ami a lízingszerződés eredeti célkitűzése. Ekkor azonban már nem kerül sor tulajdonátruházásra. Amennyiben a felek — a vevő szerződésszegése ellenére — mégis megegyeznének egy készpénzfizetéses vételben, az eladó aligha lenne hajlandó a korábbi időszakra esedékes használati díjat beszámítani a vételárba. A felek feltehetően egy, a használtság fokára tekintettel lévő vételárban egyeznének meg, amelynek összege a használati díjjal együtt feltehetően meghaladná a dolog eredeti értékét.

*4.* Az első pontban láttuk, hogy az egész lízingügyletben a pénzintézetnek sokszor alig van más szerepe, mint a vételár biztosítása. Erre tekintettel sokan a lízinget kölcsönnek tekintik. Tény, hogy a pénzintézetnek nincs szüksége az adott dologra, mint fizikailag testet öltött, használati értékkel bíró tárgyra. A pénzintézet tőkéje után szeretne profithoz jutni. Gazdasági értelemben tehát valóban tőkét kölcsönöz. Jogilag ezt az ügyletet mégsem minősíthetjük kölcsönnek, mivel hiányzik egy lényeges elem, ami a kölcsön fogalmi ismérvei között szerepel. A kölcsön: pénz tulajdonba adása azzal, hogy az adós későbbi időpontban köteles ugyanannyit visszafizetni. Pénz és más helyettesíthető dolog esetén is a kölcsön fogalmi eleme a tulajdonátszállás. Lízing esetén azonban a dolog nem kerül a használó tulajdonába (a jogügyletet záró tulajdonátszállás itt nem jön figyelembe, hiszen, ha erre sor kerül, akkor az új tulajdonosnak már semmit sem

kell visszaadnia). Tulajdonátszállás nélkül pedig nem beszélhetünk kölcsönről.

A tulajdonátszállás elmaradása nem véletlen, eshetőleges eleme a lízingnek, hanem egyik jellegzetessége. A tulajdonosi minőség jelenti ugyanis a pénzintézetnek azt a többletbiztosítékot, ami révén kedvezőbb pozícióba kerül egy hitelezőnél. A különbség jól érzékelhető pl. a használó csődbe jutása esetén. A hitelező kielégítésére ilyenkor nem mindig marad fedezet. Lízing esetén viszont a dolgot nem lehet elárverezni, mert az a pénzintézet tulajdona. A lízingszerződésnél tehát igen fontos körülmény, hogy elválik a dolog tulajdonjoga a birtoklás-használat-hasznosítás jogosítványegyüttestől. A tulajdon és a birtok alanyainak elkülönülése a lízing fogalmi eleme.

*5.* A tulajdonosi és a használói pozíció, bérlet és haszonbérlet esetén is elkülönül egymástól, így e szerződéstípusokat is meg kell vizsgálni a hasonlóság szempontjából.

Először e két szerződéstípust vessük egybe! Megállapíthatjuk, hogy két lényeges körülményt tekintve különböznek egymástól: a haszonbérlet tárgya feltétlenül hasznot hajtó dolog kell legyen, míg bérletnél ez nem követelmény, továbbá a haszonbérlet tartalmát tekintve a jogosult nem csupán a dolog használatára kap felhatalmazást — mint a bérlő — hanem a hasznok szedésére is.

Ez az előzetes összehasonlítás azért fontos számunkra, mivel ennek megfelelően csupán az egyik szerződést kell a lízinggel összevetnünk. Nem vitás, hogy a lízing tárgya olyan gép, berendezés, amely megfelelő üzemeltetés esetén hasznot hajt. A használó számára a hasznosítás, a működtetés révén elérhető anyagi előnyök a lényegesek, nem az, hogy használhatja a dolgot. Mindezek alapján a két, sok tekintetben hasonló szerződéstípus közül a bérlettel történő összevetés szóba sem jöhet. Amennyiben a lízing nem mutatna specifikumokat, akkor haszonbérletnek, nem pedig bérletnek kellene tekinteni.[34]

*6.* Megítélésünk szerint a lízing az összes szerződéstípus közül leginkább a haszonbérletre emlékeztet. Első ránézésre tekinthető olyan haszonbérleti szerződésnek, amelyben a felek egyúttal vételi jog kikötésében is megállapodtak.[35] Van azonban néhány eltérés, amely a lízing „használati oldalát" megkülönbözteti a haszonbérlettől.

*a)* A haszonbérlő időszakonként utólag fizeti a haszonbért, éppen azért, hogy a dolog hasznai már rendelkezésére álljanak, amikor fizetési kötelezettsége beáll. Lízingszerződés kapcsán ilyen jellegű megszorítással nem találkozhatunk, mindig havonta kell díjat fizetni.

*b)* Eltérés figyelhető meg a költségek telepítését illetően. A haszonbérbe adót terhelik a rendkívüli felújítás és javítás költségei, de lízing esetén mindenféle költség a használót terheli. A pénzintézet úgy kalkulál, hogy az összes kiadása megtérüljön a bevételekből és nyeresége keletkezzen. Rendkívüli javítással, felújítással nem számol, márcsak azért sem mert sokszor a várható amortizáció idejére adja a dolgot használatba. A jogviszony megszűnésekor — amennyiben a dolgot visszakapja — csak jelképes értékkel bíró vagyontárgy kerül a birtokába. Méltánytalan lenne, ha a rendkívüli költségek őt terhelnék. Arról nem is beszélve, hogy esetleges ilyen tartalmú szabályozás esetén ezeket a várható költségeket beépítené a díjba, így megdrágítaná magát a lízinget. Áttekinthetőbbnek tűnik az a megoldás, ahol a használó eleve számíthat arra, hogy a rendkívüli javítások költsége is őt terheli majd. Ezt esetleg biztosítási szerződéssel ellensúlyozhatja. A havonta visszatérően fizetendő díjban viszont nem kell megfizetnie a pénzintézet ezzel kapcsolatos kockázatát. Amennyiben a jogügylet végén tulajdont is szerez, különösen méltányosnak tűnik a költségek viselésének ez a szabálya.

*c)* Nemcsak a rendkívüli költségek viselésében, hanem a kockázattelepítés szabályában is különbözik a lízing a haszonbérlettől. A lízing időtartama alatt a pénzintézet tulajdonos, mégsem őt terheli a kárveszélyviselés. Lízingnél tehát nem érvényesül a polgári jog egyik alapvető — így a haszonbérletnél is irányadó — tétele: a casus nocet domino elve. A használó, noha nem tulajdonos, kénytelen viselni mindazt a kárt, aminek megtérítésére a polgári jog szabályai szerint senkit sem lehet kötelezni.

*d)* A dolog esetleges elpusztulása esetén is eltérően alakul a jogügylet sorsa. A haszonbérletre mögöttes szabályként a dologbérlet szabályait kell alkalmazni. Márpedig a dolog elpusztulása esetén a bérlet megszűnik. Lízing esetén a felek viszonya előre meghatározott időre szólt. A pénzintézet csak olyan feltételekkel hajlandó pénzét egy általa nem felügyelt vállalkozásba fektetni, ha a kockázatokat minimalizálhatja. A szerződés megszűnése esetén a pénzintézet költségvetésében hiányként jelentkeznének azok a díjak, amelyeket a használónak a hátralévő időszakban fizetnie kellene. A dolog pusztulása esetére ezért a szerződés nem szűnik meg, hanem átalakul egyösszegű pénzfizetési kötelezettséggé. A használónak meg kell fizetni a hátralékos díjat. Ez a szabály összhangban van a használó fokozott költség- és kockázatviselésével. Az egyösszegű fizetés azzal magyarázható, hogy a dolog elpusztulásával a tulajdonosnak az egyedüli biztosítéka semmisült meg. Ilyen biztosíték nélkül szerződést sem kötött volna. A felek közötti jogviszonyt tehát mielőbb rendezni kell! E speciális helyzet minden terhét a használó viseli, összefüggésben azzal, hogy a dolog az ő birtokában van, leginkább ő előzheti meg a pusztulását.

*e)* Lízing esetén a használónak nincs felmondási joga, szemben a haszonbérlővel. E szabály magyarázatát a lízingszerződés szigorúan határidős természetében, a díj lejárattól függő mértékében találjuk meg.

Áttekintve a lízing eltéréseit a haszonbérlettől, összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy mindegyik sajátosság a használó terhére megfogalmazott korlá-

[33] Nyugaton léteznek ugyan olyan megoldások, amelyek szerint az eladó csak a vételár 90%-át kapja meg egyösszegben és a hátralékos vételárrészt csak a lizingügylet eredményes lebonyolítása után. Ez a módszer azonban nem mondható tömegesnek, így a továbbiakban e kockázatközösséget keletkeztető, másrészt a részletvétel elemeire is emlékeztető megoldással nem foglalkozunk. E megoldást részletesen ismerteti a Gazdaság, 1984. 4. sz.

[34] Ennek ellenére a jogszabály és a jogirodalom egy jelentős része a lízingről, mint bérleti szerződésről szól. Ennek magyarázatát a haszonbérlet jogintézményének mögöttes, meghúzódó jellegében kell keresnünk. Néhány jogrendszer nem is különíti el a haszonbérletet a bérlettől. A Code Civil a bérletről szóló fejezet keretében szabályozza a haszonbérletre vonatkozó rendelkezéseket. Magyarországon a haszonbérlet intézményének „kiürülése", gyakorlatilag a mezőgazdasági haszonbérlet fogalmára korlátozódása vezethetett erre az eredményre. Az irodalomban a cikkek zöme közgazdasági megközelítésben tárgyalja a lízinget, márpedig a hétköznapok során a bérlet és a haszonbérlet nem is válik el élesen.

[35] A vételi jognál már bemutatott eltéréseket nem ismételjük.

tozást, kockázat-, ill. költségviselési többletet jelent. Ezek együtt számottevően javítják a pénzintézet pozícióját. Ennek ellenére nem beszélhetünk indokolatlan előnyről. A gazdasági verseny résztvevőinek még ilyen feltételekkel is hasznos az ügylet. Ezek alapján megfogalmazódik egy kérdés, vajon jogi szabályozásunk a bérlet és haszonbérlet jogkövetkezményeinek nem kellően differenciált normáival eléggé elkülönítette-e a két szerződéstípust? A gyakorlat — úgy tűnik — szigorúbb szabályokat alkotott hasznot hajtó dolog használatba adására, mint maga a jog, amely ma az előtt a dilemma előtt áll, hogy átvegye, rögzítse-e mindezt.

## V.

A vizsgált jogintézményt összevetettük az adásvétellel és ennek két speciális esetével, valamint a kölcsönnel, a bérlettel és a haszonbérlettel. Ezek után nem tartjuk szükségesnek, hogy további elhatárolási kérdéseket vizsgáljunk, mivel az eddigiek kellő alapot teremtenek arra, hogy kijelentsük: a lízing nem lehet „kölcsönbérlet", „bérletvétel" sem. Nem marad más választásunk, mint annak rögzítése, hogy a lízing önálló — sui generis — szerződéstípus. Kereshettünk volna magyar elnevezést is számára, de úgy érezzük, hogy nem feltétlenül szükséges mindenáron helyettesíteni egy idegen kifejezést akkor, ha az már az egész világon elterjedt. Így használja a francia, az olasz, a német nyelvű irodalom is. A helyesírási problémák elkerülése végett a kiejtés megtartásával magyaros írásmódot javasoltunk. Megoldásunkat nem tartjuk „egyedül üdvözítőnek", de — úgy gondoljuk — az eddigi magyarítási kísérletek tartalmilag nem adják vissza az intézmény lényegét, sőt néhány esetben kifejezetten félrevezetők.

## VI.

Az elnevezés kérdését nem önmagában igyekeztünk vizsgálni, hanem mint a jogintézmény mögöttes szabályainak meghatározóját. Álláspontunk — nevezetesen, hogy a lízing önálló szerződéstípus — egyúttal óhatatlanul azt vonja maga után, hogy fellépjünk a szerződés — polgári jogi megközelítésű — szabályozása érdekében. A szabályoknak elsősorban a lízinghez legközelebb álló szerződéstípustól, a haszonbérlettől való eltéréseket kellene kidomborítani. Mögöttes szabályként is a haszonbérlet normáit ajánljuk a jogalkotó figyelmébe.

# SZEMLE

*Halmai Gábor*

**Csanádi György (1917—1986)**

1986. szeptember 7-én 69 éves korában elhunyt Csanádi György professzor, aki közel négy évtizeden át volt a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem tanára, negyedszázadon keresztül a Jogi Tanszék vezetője.

Magát sosem tartotta menedzser típusú vezetőnek, ezért is érezte nyűgnek a tanszékvezetést és ezért tartotta megkönnyebbülésnek, mikor azt 1981-ben átadhatta. Úgy gondolta, ezt követően kizárólag az oktatói és tudományos tevékenységnek szentelheti idejét. Tervének valóra váltására sajnálatosan kevés ideje maradt. Orvosainak tanácsa a tökéletes szellemi frissesség állapotában kényszerítette nyugdíjba 1985. végén.

Tudományos pályáját 1940—42 között Szladits Károly személyi és tudományos titkáraként kezdte. Ehhez az általa sokat emlegetett időszakhoz kötődik első jelentősebb publikációja, az 1941-ben megjelent Szladits-emlékkönyvbe a kiskorúak szerződőképességéről írott tanulmánya. A magyar magánjog 1942-es hatkötetes gyűjteményes kiadásának több fejezete is a nevéhez fűződik.

A felszabadulást követően 1949-ben rendkívül fiatalon kinevezték az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének igazgatójává. 1950-től már párhuzamosan tanított a Közgazdasági Egyetemen, majd 1951-től átkerült főállásba az egyetemre, ahol ezt követően megszakítás nélkül dolgozott.

A megbízási jogviszonyról szóló kandidátusi disszertációját 1957-ben védte meg, az ennek alapján írott monográfiája — amely a mai napig a téma legjelentősebb opusai közé tartozik — 1959-ben jelent meg.

Tudományos kutatómunkáját többször állította a kodifikáció szolgálatába. A Polgári Törvénykönyv szerkesztőbizottságának tagjaként több fontos szerződéstípus tudományos előkészítését és a kodifikációs tervezet elkészítését vállalta magára. Ugyancsak részt vett a Munka Törvénykönyve szerkesztőbizottságának munkájában.

Röviddel e kodifikációs munkálatok befejezése után napvilágot láttak polgári jogi, illetve munkajogi egyetemi tankönyvei, melyeknek folyamatosan korszerűsített változataiból közgazdászok és jogászok nemzedékei ismerkedtek a jog világával, mindenekelőtt szűkebb tudományterületével, polgári, illetve a munkajoggal. Az 1977-es Ptk. reform után — melynek előkészítésében a jogtudomány más képviselőihez hasonlóan már sajnálatosan kisebb szerepet kapott — ismét jelentősen átalakította a tananyagot, amely 1982-ben egyetemi jegyzetként, majd 1984-ben egyetemi tankönyvként jelent meg. Ez utóbbi ma is közgazdász és jogász hallgatók népszerű tananyaga, mely — hasonlóan a Ptk. kommentárjának általa írott fejezeteihez — szerzőjének kivételes didaktikai képességéről tanúskodik.

Kiemelkedő oktató-nevelő munkáját számos magas kitüntetéssel ismerték el, legutóbb 1986. tavaszán az Április Negyedike Érdemrenddel. Legnagyobb büszkeséggel mégis az töltötte el, hogy megkapta hallgatóitól az egyetem legjobb tanárának járó elismerést. Kiváló előadókészségét külföldön tartott előadásai alkalmával is megcsodálhatták hallgatói.

A közelmúltban a szerződéskötési szabályok „kalandjairól" írott, de sajnálatos módon már csak halálát követően a Beck Salamon emlékkönyvben megjelent utolsó tanulmánya is bizonyítékát szolgáltatja, milyen korán és mennyire „teli bőrönddel" ment el. Barátai, munkatársai, tanítványai, akik előtt ajtaja (a hivatali és az otthoni egyaránt) mindig nyitva állt, emlékezetükben megőrzik.

*Halmai Gábor* egyetemi docens, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest).

*Kardos Gábor*

# A külügyek állami irányítása az Egyesült Államokban

## I.

### *Az Egyesült Államok alkotmányos berendezkedésének és nemzetközi szerepének néhány alapvető vonása*

Az Egyesült Államok alkotmányának megalkotói teljes mértékben osztották Montesquieu bizalmatlanságát, amelyet az államhatalom koncentrációja iránt érzett. Ennek a bizalmatlanságnak az eredményeként került sor az amerikai alkotmányban az egyes állami tevékenységek radikális szétválasztására és a törvényhozói, a bírói és a végrehajtó hatalom egymás segítségével történő korlátozására és ellenőrzésére. A hatalom további megosztása történt az unió és a tagállamok között. Az Egyesült Államok prezidenciális köztársaság, amelyet az elnök erős pozíciója jellemez, az ő kezében van a végrehajtó hatalom. Az Angliában és másutt is megtalálható párt- és szavazási fegyelem az amerikai alkotmányos életben ismeretlen, hiszen a kormányt nem lehet a kongresszusban megbuktatni. Az amerikai alkotmány „élő" jellegét kiegészítései és értelmezései biztosítják, ezek útján azonban alapvető strukturális megújítás nem lehetséges, mert az a tény, hogy a legfelsőbb törvény példátlanul hosszú ideje van hatályban, egy bizonyos szokásjogi „alapzattal" látja el annak rendelkezéseit. Tehát a megújítás és a stabilitás között is van egyfajta egyensúly, amely egyébként az alkotmány legfőbb célkitűzése a hatalmi ágak tekintetében.

Az Egyesült Államok ún. szuperhatalom. Amint erre *Simai* Mihály rámutat, a „szuper" jelző, amelyet az Egyesült Államokkal és a Szovjetunióval kapcsolatban használni szoktak, csak az erő koncentrációjára utal, a „globális" elnevezés viszont az érdekek és a cselekedetek átfogó jelentőségét hangsúlyozza és tükrözi az (elsődlegesen katonai) erő globális alkalmazására irányuló képességet.[1] Az Egyesült Államok hegemonista törekvései érdekében hatalmas anyagi és szellemi eszközöket mozgósít. Következésképpen a külpolitika jelentősége és az ilyen döntések mennyisége egyaránt nagy. Ez meghatározó jelentőségű tényező a nemzetközi kapcsolatok irányításában, a hatalmas apparátus működtetésében.

## II.

### *A külügyek irányítását végző szervek*

*1. A külügyek irányítását végző szervek rendszere és az Egyesült Államok külügyi hatalmának alkotmányjogi problémája.* Az amerikai külpolitikai döntéshozatalt leírhatjuk egy háromszöggel, a Fehér Ház, a külügyminisztérium és a Pentagon között. Ez azonban kétségtelenül a kongresszus szerepének túlzott leértékelését jelentené. Ha mértani idomokkal oldjuk meg a modellezés feladatát, helyesebb egy négyszögről beszélni, azaz az előbbi három intézményhez hozzáadni a kongresszust is. Ennek a képletességnek azonban van egy komoly hibája, nem fejezi ki a fontossági sorrendet az érintett szervek között. John *Spanier* és Eric M. *Uslaner* koncentrikusan elhelyezendő köröket képzelnek el, pontosan négyet. Legbelül találhatók az elnök és legfontosabb tanácsadói, ezután következnek a kormányzati szint, a fegyveres szolgálatok és a tudósok, majd a kongresszus, a politikai pártok és az érdekcsoportok, végül a közvélemény és a tömegtájékoztatás,[2] A modell értelmezésekor — egy kicsit megelőlegezve a későbbieket — látnunk kell azt, hogy a nagy intézmények (külügyminisztérium, hadügyminisztérium, CIA stb.) vezetői számára elsődleges jelentőséget az biztosít, ha formális pozícióknál fogva képesek az elnök bizalmasaivá válni. Ez az Egyesült Államokban sokkal inkább így van, mint más államokban, hiszen itt a központi kormányszervek csupán az elnök segítői. Az említett szerzőpáros nem szól a bírói hatalomról. Azonban az alkotmánynak a törvényeknek és a nemzetközi szerződéseknek egy ügy kapcsán történt értelmezésével (alkotmány III. cikk. 2. bekezdés) a bírói hatalom fontos szerepet játszhat a külügyi területen is. A legjelentősebb kérdés kétségtelenül az Egyesült Államok külügyi hatalmának értelmezése volt. A Legfelsőbb Bíróság 1936-ban, az *US Curtiss-Wright Export Corporation* ügyben kimondta, hogy a nemzeti kormánynak teljes (plenary) hatalma van a külügyek területén, minden olyan jogot élvez, amelyet a többi szuverén állam, még akkor is, ha azokról nem is történik említés az alkotmányban. Ezeknek a jogoknak a nemzetközi jog a forrása, benne rejlenek (inherent) a szuverenitásban.

*2. A tagállamok jogköre.* Az idézett szerzőpár a tagállamokat sem építette bele ábrájába. Ez feltétlenül indokolt, mivel az alkotmány kimondja, hogy az egyes tagállamok nem lehetnek nemzetközi szerződés (treaty), külföldi szövetség vagy konföderáció részei, nem bocsájthatnak ki elkobzó és megtorlásként igénybevételt elrendelő leveleket (I. cikk. 10. bekezdés), azaz elvesztették a nemzetközi jogalanyiságukat, ha egyáltalán valaha is birtokolták azt.[3] Külügyi jogkörük erősen korlátozott és azt is csak a kongresszus jóváhagyásával gyakorolhatják. Ilyen módon vethetnek ki kiviteli vagy behozatali illetéket és vámot, tonna tartalom után vámot, létesíthetnek megállapodást (agreement) vagy szerződést (compact) egy másik tagállammal vagy idegen hatalommal, folytathatnak háborút, kivéve a tényleges megtámadás esetét vagy olyan fenyegető veszélyt, amely a késlekedést nem teszi lehetővé (I. cikk. 10. szakasz). A tagállamok között nagy számban vannak a kongresszus által jóváhagyott megállapodások (az első igazán fontos egyezményt 7 tagállam kötötte 1972-ben a Hoover duzzasztógát felépítésére). Az idegen hatalmakkal kötendő megállapodásokra irányuló erősen szórványos törekvéseket két ilyen kísérlet kudarca lényegében felszámolta. 1936-ban Kalifornia Mexikóval, 1937-ben Florida Kubával kívánt gazdasági jellegű megállapodást kötni, ezeket azonban a külügyminisztérium az unió politikájával ellentétesnek nyilvánította és ez megakadályozta, hogy a kongresszus érdemben foglalkozzék az üggyel.

A Legfelsőbb Bíróságnak 1920-ban, a *Missouri v. Holland* ügyben kellett szembenéznie azzal a kérdéssel, hogy miután a tizedik alkotmánymódosítás kimondta, hogy az unióra reá nem ruházott és az egyes tagállamoktól kifejezetten meg nem tagadott jogok ez utóbbiakat illetik, vajon ezekre a kérdésekre nézve köthet-e nemzetközi szerződést a szövetségi kormány? A Legfelsőbb Bíróság igennel válaszolt. *Corwin és Peltason* ezzel kapcsolatban a következőket írja: „Napjainkra az a kérdés, hogy vajon a szerződéskötési vagy a Szövetségi jogalkotói hatáskör a szélesebb, elvesztette a jelentőségét (...) Azt a félelmet, hogy az elnök vagy a Szenátus arra használják fel a

---

*Kardos Gábor* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] *Simai* M.: Hatalom, technika, világgazdaság. Bp. 1985. 112. old.

[2] J, *Spanier*—E. M. *Uslaner:* Foreign Policy and the *Democratic Dilemmas.* (3. kiad.) New York, 1982. 81. old.

[3] Edward S. *Corwin*—J. W. *Peltason:* Understanding the Constitution. (3. kiad.) New York, 1964. 74. old.

szerződéskötési hatalmat, hogy beavatkozzanak az tagállamok jogaiba, nehéz megérteni, mert ha vágyat is éreznek erre, akkor más és könnyebb eljárások útján is elérhetik ezt a célt."[4]

*3. Az elnök.* Truman egyszer kijelentette: „A külpolitikát az elnök csinálja", ez a megállapítás — teszi hozzá Joseph *Frankel* — ha nem is az egész történet, de a dolgok elég jó summázata.[5] A „császári elnökség" (Schlessinger) részben az alkotmányban — a II. cikk. 1. szakasza a végrehajtó hatalmat reáruházza —, részben a „benne rejlő jogokban" gyökerezik. Az elnök semlegességi nyilatkozatot tehet, vezető tisztviselőket mozdíthat el, executive agreementeket köthet idegen államokkal, vészintézkedéseket hozhat az ország megóvására, noha ezek a jogok nincsenek kifejezetten ráruházva az alkotmányban.[6] Az elnök „benne rejlő jogainak" hatását a Legfelsőbb Bíróság egyes döntései szabják meg, a legnevesebb a *Steel Seizure Case.*[7] Az elnökök elsőbbségét a nemzetközi kapcsolatok területén az is mutatja, hogy a diplomáciatörténet az ő nevüket kapcsolta az Egyesült Államok külpolitikájának egyes korszakaihoz. (pl. Monroe-elv, Theodor Roosevelt: furkósbot).[8] Ezeket az elnök gyakran az unió állapotáról szóló üzenetében teszi közzé, mint pl. Carter a róla elnevezett doktrínát. Ugyanakkor az alkotmány igyekezett kiegyensúlyozni az elnök külügyi hatalmát is, hiszen ő a fegyveres erők főparancsnoka, de háborús állapotot csak a kongresszus deklarálhat és a katonai költségvetést is ez utóbbi szavazza meg. Az elnök fogadja az idegen államok küldötteit és nevezi ki az Egyesült Államok diplomáciai képviselőit a szenátus megerősítése mellett. Minden egyéb kérdésben pedig (pl. segélyprogramok, külkereskedelem) a kongresszus törvényt hozhat.[9]

Az elnöki magatartás precedenst teremtő. Számos esetben az elnök külügyi hatalma attól függ, hogy egy korábbi kortársa hogyan értelmezte a jogait. A diplomáciai kapcsolatok megszakítására Eisenhower szolgált példával, Kuba esetében úgy járt el, hogy nem várta meg a kongresszus megnyilatkozását.[10]

Az alkotmány II. cikke alapján az elnök legfőbb külügyi jogosítványai a következők:

*a)* a fegyveres erők főparancsnoka;

*b)* a szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján nemzetközi szerződéseket köthet;

*c)* a szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján követeket, nagyköveteket és konzulokat nevez ki.

*ad.a)* Az elnök ma már nemcsak az Egyesült Államok szárazföldi haderőinek, haditengerészetének és az egyes tagállamok miliciájának a főparancsnoka, de a légierőé is. Az elnöknek, mint főparancsnoknak az alkotmányos jogai összeolvadnak az állam megvédéséhez szükséges intézkedések „benne rejlő" hatalmával. Az elnöknek tehát minden lehetősége megvan (vagyis inkább megvolt) ahhoz, hogy a csapatoknak kiadott parancs útján a háború deklarálása tekintetében kész tények elé állítsa a kongresszust (így történt ez a mexikói háború idején). Ezt a lehetőséget megerősítette a kongresszus két házának 1964-es együttes határozata, amelyben felhatalmazta az elnököt, hogy ha szükséges, fegyveres erőt használjon az Egyesült Államok biztonsága érdekében a nyugati féltekén, illetve Dél-Kelet Ázsiában. A vietnami háború kiváltotta, széles körű tiltakozás átformálta a kongresszust is. Végül is hosszú vita után, 1973-ban — a közelkeleti háború napjaiban — megszületett a *War Power Resolution,* amely kimondta, hogy az elnöknek minden lehetséges esetben konzultálnia kell a kongresszussal és meg kell szereznie a felhatalmazását ahhoz, hogy fegyveres erőt alkalmazzon, ha a körülményekből világos, hogy az adott helyzetben a kiadott parancs nyílt ellenségeskedésekre vezethet, három esetet kivéve. A korábbi főszabályból tehát kivétel lett. A három vészhelyzet a következő: az Egyesült Államok elleni támadás megelőzése és elhárítása; az Egyesült Államokon kívül állomásozó amerikai csapatok elleni támadás megelőzése és elhárítása; veszélyben levő amerikai állampolgárok megmentése, gondosan meghatározott körülmények esetén (feltehetően ez az utóbbi feltétel késztette arra Carter elnököt, hogy 1980. tavaszán a teheráni túszok kiszabadítására indított akciója előtt tanácskozzék a szenátus vezetőivel).

Az elnöknek azonban ezekben az esetekben is azonnal teljes jelentést kell a kongresszus elé terjesztenie, illetve — ha a külföldön állomásozó egységek vannak veszélyben — felhatalmazást kell szereznie tőle, hogy az akciót hatvan napon túl is folytathassa. Ha nem kapja meg a kezdéstől számított kilencvenedik napig be kell fejeznie. A kongresszus a hatvannapos határidőn belül is leállíthatja a fegyveres erő alkalmazását és ezt a határozatát az elnök nem vétózhatja meg.[11]

Az elnök, mint főparancsnok nevezi ki a fegyveres erő tisztjeit és övé a végső stratégiai döntés, azaz a nukleáris fegyverek bevetésének felelőssége.

Az elnök, mint legfőbb parancsnok sok minden egyebet is megtehet (Lincoln kongresszusi jóváhagyás nélkül felszabadította a lázadók rabszolgáit, F. D. Roosevelt 112 ezer japánt záratott biztonsági okokból koncentrációs táborba — a kongresszus és a Legfelsőbb Bíróság egyetértésével).

*ad.b)* Az Egyesült Államok nevében az elnök köt nemzetközi szerződéseket — az alkotmány szavaival — a „Szenátus tanácsa és hozzájárulása alapján". Egy nemzetközi szerződés kötelezővé válásához a szenátus kétharmados jóváhagyására is szükség van. A szerződéskötés során a szenátus tanácsának és hozzájárulásának megszerzésével kapcsolatban nem alakult ki megfelelő gyakorlat, ennek oka — amint erre Elmer *Plischke* rámutat — a *Washington precedens.* Az Egyesült Államok első elnöke 1789-ben az alkotmánynak megfelelően megpróbálta kikérni a szenátus tanácsát és jóváhagyását egy, a déli indiánokkal kötendő szerződéshez, a dolog azonban érdektelenségbe fulladt.[12] A tanácsadó funkciót valójában a külpolitikai kérdésekkel foglalkozó bizottságok gyakorolják. Ha a szenátus úgy érzi, hogy az elnök nélküle kötelezte el magát, úgy ad hangot ennek a véleményének, hogy megtagadja a jóváhagyást, mint pl. 1919-ben a versaillesi békeszerződés esetében tette. A nemzetközi szerződéseket a szenátus jóváhagyása után az elnök ratifikálja. Az alkotmány VI. cikke szerint a nemzetközi szerződések az ország legfőbb törvényeinek számítanak. A nemzetközi szerződések nem állhatnak ellentétben az alkotmánnyal (pl. *Reid v. Covert* 1958). Az elnök *„benne rejlő"* jogköre alapján executive agreementeket köt idegen hatalmakkal. Ide tartozik minden olyan nemzetközi egyezmény, amely nem szerződés (treaty). Fajtáit illetően

[4] *Ibid.* 113. old.

[5] Joseph *Frankel:* The Making of Foreign Policy. Oxford, 1971. 21. old.

[6] Edward S. *Corwin*—J. W. *Peltason:* I. m. 77. old.

[7] Ld. erre *Ibid.* 78. old.

[8] John *Spanier*—E. M. *Uslaner:* I. m. 25. old.

[9] Charles R. *Adrian*—Charles *Press:* The American Political Process. New York, 1965. 661. old.

[10] Ibid. 662. old.

[11] John *Spanier*—Eric M. *Uslaner:* I. m. 67—69. old., ill. Jacob K.: War Power Reconsidered. Foreign Affairs, 1985. ősz. 130—140. old.

nincs teljes egyetértés az irodalomban. Az alábbiakban csak két csoportosítást idézünk. Az első egy ENSZ kiadványból származik, amelyet az amerikai külügyminisztérium jóváhagyott, így hivatalosnak is tekinthető. A második megoldás — helyesen — kiemel egy fontos szempontot.

Az *első* (Laws and Practice Concerning the Conclusion of Treaties):

*1)* amelyek a kongresszus felhatalmazása alapján köttetnek (pl. kereskedelmi egyezmények a Trade Agreements Act-on alapulva);

*2)* amelyek a kongresszus jóváhagyását és végrehajtási intézkedéseit igénylik (pl. különböző nemzetközi szervezetek keretében létrejött megállapodások, amelyek végrehajtásához a parlament megerősítésére van szükség);

*3)* az elnök végrehajtó hatalmán alapuló megállapodások.

Az első két esetben helyesebb legislative — executive agreementről beszélni. Az *US v. Belmont* (1937), ill. az *US v. Pink* (1942) ügyben hozott döntés alapján világos, hogy a harmadik kategória alá eső megállapodások is az „ország legfőbb törvényei".[13]

*A második Plieschke*-től származik:

*1)* az elnöki tekintély alapján kötöttek;

*2)* törvényhozói felhatalmazás alapján kötöttek;

*3)* korábban megkötött nemzetközi szerződés (treaty) végrehajtása érdekében létrejövő megállapodások.[14]

Egy hatályos nemzetközi szerződés esetén természetesen meg kell lennie a kongresszusi felhatalmazásnak (lásd első (1), de Plieschke 3. pontja rámutat egy szerződés *nemzetközi* végrehajtásának jelentőségére.

Loch *Johnson* és James M. *Cormick* adatai szerint 1946. január 1. és 1976. december 31. között az Egyesült Államok 7301 nemzetközi egyezményben vált részes féllé, ennek 87 százaléka volt executive agreement és ennek 7%-a volt az, amely az elnök végrehajtó hatalmán alapult, viszont ezek a legfontosabbak (biztonságpolitika).[15]

*ad.c)* A követek, nagykövetek és konzulok kinevezéséhez megkívánt szenátusi tanács és jóváhagyás a gyakorlatban pozitív tartalmú többségi döntést jelent az illető személyről, amelyet meghallgatás előz meg a Szenátus Külügyi Bizottságában. Beosztottak — nem „szenátusi" tisztviselők — esetében minderre nincs szükség.[16]

*4. A szövetségi végrehajtó szervek: az elnök segítői.* Az alkotmány II. cikkének 2. bekezdése megállapítja: „az elnök ...írásban felkérheti a végrehajtó hatalom egyes ágainak vezető tisztségviselőit...", kormányról, kollektív módon felelős kabinetről, tehát nincs szó. A miniszterek közvetlenül és kizárólag az elnöktől függenek, de kinevezésükhöz szenátusi jóváhagyás szükséges és az egyes kormányszervek létrehozása csak törvényalkotás útján lehetséges, továbbá működésükhöz a pénzt a kongresszus által megszavazott költségvetésből kapnak. Az elnököt tanácsadó testületek veszik körül, amelyek a tudományos és a politikai elit összekapcsolását végzik.[17] A tanácsadó testületek és a tanácsadók, illetve a miniszterek (és minisztériumok) szerepe elnökönként eltérő. A döntő kérdés az — amint erre már utaltam —, hogy ebből a körből kik emelkednek ki és válnak az elnök bizalmasává. Az alelnököt illetően is ez a kérdés.

A kiterjedt külügyi intézményrendszer hatalmas apparátusának működtetésében döntő fontosságú a koordináció, ebben vezető szerepe van a Nemzetbiztonsági Tanácsnak. Ez korábban (1968—80) együtt járt a nemzetbiztonsági főtanácsadó kulcspozíciójával a külpolitika kialakításában. A Nemzetbiztonsági Tanács felértékelődésének is egyik fontos oka volt, hogy az elnöki bizalmasok (Kissinger, illetve Brzezinski főtanácsadó) hatékony intézményt kívántak vezető szerepük megerősítésére.[18]

John *Ehrlichman* „A cég" című kulcsregényében, amikor Moncton (Nixon) felajánlja Tesslernek (Kissinger) a nemzetbiztonsági főtanácsadói posztot, a harvardi professzor óvatosan megkérdezi: „Meglehet, hogy ez nem rám tartozik elnök úr, de döntött már a külügyminiszter személyéről?" „Ez nem érdekes, Carl" — mondta Moncton tompán. Fenét sem számít, hogy ki a külügyminiszter. (...) én irányítom a külpolitikát a Fehér Házból. Én mondom meg (...), hogy mit kell csinálni és mikor kell csinálni. És ha maga ide jön, a maga munkája lesz, hogy biztosan meg is csinálják. Maga és én irányítjuk az ügyeket, ebben senki sem kételkedhet."[19] A nemzetbiztonsági főtanácsadó tehát első számú bizalmasa volt, tőle érkeztek a döntő impulzusok a külpolitikai kérdéseket illetően. Kissinger még Spengler „A Nyugat alkonya" című művét is elolvastatta Nixonnal, holott az elnök korábban nem nagyon érdeklődött a történetfilozófia iránt. (Ahogyan Kissinger Rogerst, úgy Brzezinski Vancet szorította ki a hatalmából. Kissinger később (1973-ban) külügyminiszter lett és két évig mind a két tisztséget betöltötte. Reagen a *Time* 1980. november 17-i számában fejtette ki elképzeléseit erről a kérdésről. „A Nemzetbiztonsági Tanácsot én egyfajta összekötő kapocsnak tekintem a külügyminisztérium és az elnök között. Úgy gondolom, hogy a Fehér Házbeli főtanácsadónak a külügyminiszter ne legyen vetélytársa, amint az a múltban oly sokszor történt. Gyakran úgy tűnt, hogy a nemzetbiztonsági főtanácsadó versenyben áll a külügyminiszterrel és azt akarom, hogy ez megváltozzék. A politika a külügyminiszter és az elnök ügye marad. A főtanácsadó az elnök és a külügyminiszter összekötője."[20] Eltűntek tehát azok az idők amikor — ahogyan ezt *Kissinger* emlékiratainak második kötetében írja — a tárgyaló partnerek külügyminiszterei jobban voltak informálva az amerikai álláspontról, mint az Egyesült Államok diplomáciájának irányítója.[21]

1982. január 12-én látott napvilágot a Nemzetbiztonsági Tanács jelenlegi felépítését ismertető sajtóközlemény. Ez kimondja, hogy az elnök első számú politikai tanácsadója a külügyminiszter, első számú védelmi tanácsadója a hadügyminiszter és első számú hírszerzési tanácsadója a CIA igazgatója. A Nemzetbiztonsági Tanács szervei a magasrangú hivatalközi csoportok: külpolitikai (SIG—FP), védelmi (SIG—DP), hírszerzési (SIG—I) és a regionális-funkcionális (IGS) — ebből több van.

A SIG—FP tagjai: a CIA igazgatója, a nemzetbiztonsági főtanácsadó, a külügyminiszter-helyettes (Deputy Secretary of state), mint elnök, a hadügyminiszter-helyettes vagy a politikai hadügyminisztériumi államtitkár (Under Secretary of Defense), a vezérkari főnökök egyesített bizottságának el-

[12] Elmer *Plischke:* Conduct of American Diplomacy. (3. kiad). Princeton, 1967. 388. old.

[13] Idézi: Lord *McNair:* The Law of Treaties. Oxford, 1961. 65. old.

[14] Elmer *Plischke:* I. m. 424—442. old.

[15] Loch *Johnson*—James M. *Cormick:* Foreign Policy by Executive fiat. Foreign Policy, 1977. ősz, 117—118. old.

[16] Edward S. *Corwin*—Jack W. *Peltason:* I. m. 88. old.

[17] Ibid. 85—86. old., ill. *Takács* Imre—*Pokol* Béla: Összehasonlító alkotmányjog. Bp. 1984. 57. old.

[18] Nemzetbiztonsági Tanács történetére l. *Békés* Rezső: Truman árnyéka. Bp. 1982. 98—108. old.

[19] John *Ehrlichman:* Washington zárt ajtók mögött. *(A cég.)* Bp. 1980. 163—164. old.

[20] Idézi *Békés* Rezső: i. m. 94—95. old.

[21] Henry *Kissinger:* Years of Upheaval. Boston, 1982. 434. old.

nöke. A SIG—FP elnöke tekintettel a tárgyalt ügyekre más minisztériumok vagy hivatalok képviselőit is meghívhatja. Üléseit a Fegyverzetellenőrzési és Leszerelési Hivatal elnöke is látogatja, ha ilyen jellegű kérdés van napirenden.

A SIG—DP elnöke a hadügyminiszter-helyettes, tagsága egyébként megegyezik a SIG—FP-jével, annyi eltéréssel, hogy a külügyminiszter-helyettes helyett külügyminisztériumi államtitkár is szerepelhet. Más személyek meghívására itt is van lehetőség.

A SIG—I elnöke a CIA igazgatója. Tagsága megegyezik a másik két hivatalközi csoporttal, annyi különbséggel, hogy mindenképpen a külügyminiszter és a hadügyminiszter helyettesének kell megjelennie az ülésen. Kémelhárítási kérdések esetén az FBI igazgatója és a Nemzetbiztonsági Hivatal elnöke is résztvesz a munkájában.

Az IG-ék a magasrangú hivatalközi csoportok munkáját segítik:

A SIG—FP—IG-ék a külügyminisztérium területi hivatalainak megfelelően egyes földrajzi térségekre nézve jönnek létre. Minden egyes IG tagjai között ott van a CIA igazgatója, a nemzetbiztonsági főtanácsadó, a vezérkari főnökök egyesített bizottsága elnöke, az illetékes alkülügyminiszter (elnök) és a hadügyminiszter képviselője. A fegyverzetkorlátozási kérdésekkel foglalkozó IG-ék ülésein az ezzel foglalkozó hivatal elnökének képviselője is résztvesz.

A SIG—DP—IG-ék a hadügyminisztérium funkcionális hivatalainak megfelelően jönnek létre. Elnöke az illetékes külügyminisztériumi államtitkár vagy segédállamtitkár (Assistant Secretary of State). Tagságuk egyébként megegyezik a SIG—FP—IG-ékével.

A SIG—I—IG-ék a CIA igazgatójának elképzelései szerint alakulnak meg. A kémelhárítási kérdésekkel foglalkozó IG tagjai: a külügy- és a hadügyminiszter képviselői, az FBI igazgatója, a Nemzetbiztonsági Hivatal elnöke, a vezérkari főnökök egyesített bizottsága, a nemzetbiztonsági főtanácsadó és más hírszerző hivatalok reprezentásai. Elnöke az FBI vagy a CIA igazgatójának képviselője.[22]

A korábbi felépítéssel történő részletesebb összehasonlítás híján itt csak azt emelném ki, hogy pl. Kissinger idejében a Nemzetbiztonsági Tanács legfontosabb szerveinek ülésén mindig a nemzetbiztonsági főtanácsadó elnökölt. A Nemzetbiztonsági Tanács viszonylag kis létszámú apparátussal a magasszintű hivatalközi csoportok munkájának előkészítése során horizontális kapcsolatokat épít ki a külügy- és a hadügyminisztérium, illetve a CIA egyes részlegeivel. A tanács szerepe az, hogy koordinációs munkájával a végső intézményi előkészítést adja az elnök külpolitikai döntéseinek.

Az elnök köré csoportosuló személyek közül a külpolitikai kérdéseket illetően a legnagyobb befolyással — a Nemzetbiztonsági Tanáccsal kapcsolatban említetteken kívül a következők rendelkeznek: az alelnök, a pénzügyminiszter, az ENSZ képviselő, az Igazgatási és Költségvetési Hivatal igazgatója, a Gazdasági Tanácsadók Tanácsának elnöke, a Nemzetközi Kommunikáció Tanácsának igazgatója. Jelentős befolyása lehet a Fehér Házi Hivatal vezetőjének is, mint napjainkban Donald T. Reagannek, Reagan korábbi pénzügyminiszterének. A *Newsweek* egyenesen „elnökhelyettesnek" nevezi őt.[23] Az Igazgatási és Költségvetési Hivatal, a Gazdasági Tanácsadók Tanácsa, a Nemzetközi Kommunikáció Tanácsa, a Fegyverzetellenőrzési és Leszerelési Hivatal az értelmiségi elit tagjai közül a kormányzattal azonos szellemi irányzatot vallókat vonja be a döntés előkészítésébe, ez idő szerint a Hoover Intézetet, a Heritage-Alapítvány által finanszírozott kutatások résztvevőit stb. Ami az elnököt illeti, úgy tűnik Reagan tartja magát a Nemzetbiztonsági Tanácsról szóló közleményben kimondottakhoz, Shultz-cal, Weinbergerrel, Casey-vel (és Bush-sal) együtt határoz.

A külügyminisztérium irányításában a hatodik és a „hetedik emeletnek" jut kulcsszerep. A hatodik emeleten van a külügyminiszter, a külügyminiszter-helyettes és a három külügyminisztériumi államtitkár (általános politikai, gazdasági és biztonságpolitikai) továbbá a külügyminiszter tanácsosának — személyes tanácsadójának — az irodája. A külügyminiszter-helyettes szerepe — írja Kissinger — a főnöke stílusától és az érintett személyektől függ. Dean Rusk megosztotta a feladatokat George Ball-lal. Walter Bedell Smith Dulles vezérkari főnökeként működött. Kissinger a külgazdasági kérdések felülvizsgálatát és a funkcionális osztályokat bízta a helyettesére, ő maga a regionális irodákkal dolgozott. A politikai alkülügyminiszterség — amely a legfontosabb a három közül — a legmagasabb poszt, amit egy karrier diplomata elérhet. Kissinger azt írja, hogy pozíciójával együtt jár a kísértés, hogy számos kérdésben átvegye az operacionális felelősséget. A biztonsági és a külgazdasági kérdésekkel foglalkozó alkülügyminiszter apparátusa kicsi és tevékenysége során állandó hatásköri összeütközésben van más kormányhivatalokkal.[24] A külügyminiszter személyes tanácsadóját arra használja, amire akarja. Kissinger tanácsadóját, Helmut Sonnenfeldtet a jobboldali sajtó a külügyminiszter „rossz szellemének" tekintette, olyan személynek, aki túlságosan is elnézővé tette főnökét a Szovjetunióval szemben. Kissinger emlékirataiban megvédi tanácsadóját ezektől a vádaktól.[25]

A hatodik emelet segít a külügyminiszternek koordinálnia a hetediket. A hatodik emeleten dolgoznak a segédállamtitkárok, ők felelősek az egyes funkcionális kérdésekért, illetve földrajzi régiókért, számuk 13—15. A külügyminiszter jogi tanácsadóját, a Politikai Szervező Csoport és a Hírszerzési és Kutatási Iroda vezetőjét igazgatónak hívják. Irodáik szintén a hatodik emeleten találhatók.

A Hoover-jelentés már 1949-ben a bürokrácia túltengésével vádolta a külügyminisztériumot. Kissinger hatalmas táviratgépezetnek nevezi.[26] *Spanier* és *Uslaner* pedig megállapítja, hogy sokkal kevésbé képes vezetőit megfelelő információkkal ellátni, mint a Pentagon. A rendkívül széttagolt és túlméretezett apparátus számára nagy probléma az egységes álláspont kialakítása.[27] Az amerikai külügyi szolgálat életében a döntő fordulatot az 1954. évi ún. Wriston-reform hozta. Ezt megelőzően a külügyminisztérium munkatársainak nagy része a közszolgálat tagja volt és külföldön nem teljesített szolgálatot. A fennmaradó rész alkotta a külügyi szolgálatot, amely hol otthon, hol más államokban dolgozott. Az 1954-es reform egyesítette a két apparátust.

A Pentagon befolyását az elnöknél a hadügyminiszteren kívül, a vezérkari főnökök egyesített bizottsága elnökének kitüntetett szerepe is növeli. Bármennyire is nagy a belső rivalizálás — az egyes szolgálatok eltérő fegyverrendszerek fejlesztésében és hadrendbeállításában érdekeltek, vezetőiknek más és más hadiipari monopóliumok-

[22] A közlemény megtalálható Robert E. *Hunger:* Presidential Control of Foreign Policy. New York, 1982. c. könyvének C mellékletében. 105—115. old.

[23] Newsweek, September 9. 1985. 33. old.

[24] Henry *Kissinger:* I. m. 438. old.

[25] Ibid. 440—441. old.

[26] Ibid. 439. old.

[27] John *Spanier*—Eric M. *Uslaner:* I. m. 129. old.

kal vannak kapcsolatai — mégis a Pentagon precízebb megállapításokat szállít, mint a külügyminisztérium. Ennek az is oka, a külügyminisztérium korábban említett gyengeségein túl, hogy a fegyverrendszerek tanulmányozásából objektívebb adatok szerezhetők, mint a nemzetközi rendszer szereplőinek viselkedéséről.[28] A hadügyminisztérium legfontosabb szerve a vezérkari főnökök egyesített bizottsága, amelyben minden szolgálat képviselve van, s amely a legfontosabb stratégiai döntéseket hozza.

A Központi Hírszerző Hivatalt gyakran, mint az Egyesült Államok *„láthatatlan kormányát"* emlegetik. A döntő kérdés az, hogy mennyire képes a CIA lényegében kész helyzet elé állítani az elnököt, mint azt a Disznóöbölben lejátszódó incidens kapcsán tette. A másik lényeges probléma az, hogy mennyiben cselekedhet önállóan, függetlenül a külügyminisztériumtól, amint ezt az U—2-es ügy kapcsán megtette. Ezekre a kérdésekre nyilvánvalóan nem adható örökérvényű válasz, a hivatal ereje kormányzatonként eltérő. Mindenesetre figyelemre méltó, hogy vezetője az elnök legbensőbb munkatársa, képviseli a Nemzetbiztonsági Tanácsban és nincs alárendelve pl. a hadügy vagy az igazságügyi minisztériumnak.[29] A kongresszus által 1974-ben elfogadott *Hughes-Ryan Amendment* megtiltotta a CIA-nak, hogy közpénzeket használjon fel külföldi, nem hírszerző jellegű akcióihoz, hacsak az elnök úgy nem dönt, hogy ez a tevékenység fontos a nemzetbiztonság szempontjából. Ha az elnök beleegyezésével ilyen lépésekre sor is kerül, a CIA igazgatójának jelentést kell készítenie erről a kongresszus illetékes bizottságainak.

A Fegyverzetellenőrzési és Leszerelési Hivatal kicsiny apparátussal rendelkezik és tevékenysége állandóan ütközik a külügy- és a hadügyminisztérium feladataival. Konjunkturális szerv, ha a fegyverzetellenőrzési tárgyalások a külpolitikai törekvések középpontjába kerülnek, akkor szerepe megnő, ellenkező esetben jelentéktelenné válik.[30]

*5. A kongresszus.* Az alkotmány I. cikke a külkapcsolatokat érintő törvényhozási hatalmat a következő kérdések tekintetében állapította meg: A költségvetési törvény elfogadása (7. bekezdés); vámok kivetése (8. bekezdés); az Egyesült Államok közös védelmére és általános jólétére vonatkozó rendelkezések meghozatala (8. bekezdés); kölcsönök felvétele (8. bekezdés); az idegen nemzetekkel folytatott kereskedelem szabályozása (8. bekezdés); a kalózkodás és a nyílt tengeren elkövetett súlyos bűncselekmények, valamint a nemzetközi jog elleni cselekmények meghatározása és megbüntetése (8. bekezdés); a hadüzenet és az elkobzó és megtorló levelek kibocsátása, valamint a szárazföldi és tengeri zsákmányolás szabályozása (8. bekezdés); a hadsereg megszervezése és fenntartása (8. bekezdés); hajóhad felállítása és fenntartása (8. bekezdés); a szárazföldi és tengeri haderők irányítása és szervezetének szabályozása (8. bekezdés); milicia igénybevétele az ellenséges támadások visszaverése (8. bekezdés).

Az alkotmány II. cikkének 2. bekezdése tanácsadási és hozzájárulási jogot biztosít a szenátusnak a szerződéskötésben és a nagykövetek, és konzulok kinevezése tekintetében. A nemzetközi szerződések hatályba lépéséhez kétharmados jóváhagyásra van szüksége.

A kongresszusnak az angol parlamenttől „örökölt" hatalma[31] — amelyet számos legfelsőbb bírósági döntés is megerősített, pl. *McGrain v. Daugherty* (1927) —, hogy a törvényhozáshoz, a jelöltek képesítésének megítéléséhez, a nemzetközi szerződések jóváhagyásához és más alkotmányos funkcióinak ellátásához szükséges információkat beszerezze, vizsgálatokat folytasson, meghallgatásokat tartson, azaz szakértőket, a különböző érdekcsoportok képviselőit, s magukat a megerősítésre váró tisztségviselőket kikérdezze.

A képviselőház általában kevésbé érdeklődik külpolitikai kérdések iránt. *Spanier* és *Uslaner* szerint a képviselőház magatartását az jellemzi, hogy „hagyja az alvó kutyát feküdni", azaz, ha mégis valamilyen külpolitikai kezdeményezés innen indul ki, akkor az valamilyen külső nyomás — etnikai vagy gazdasági lobby munkájának az — eredménye. Jól mutatja ezt az is, hogy a Képviselőház Külügyi Bizottságának tagjai rendszerint más bizottságok munkájában is résztvesznek, míg a szenátus hasonló szervébe való bejutásra éveket kell várni.[32] A képviselőház elsősorban a költségvetés, a külföldi segélyprogramok (ennek kapcsán fő tevékenysége a lefaragás) megszavazása és a külkereskedelmi törvényhozás, pl. a legnagyobb kedvezményes bánásmód megadása, fenntartása, visszavonása, útján befolyásolja a külpolitikát. A legnagyobb súlya a költségvetéssel foglalkozó Megajánlási Bizottságnak van. A képviselőházban központi kérdés a helyi érdekek képviselete, ami a külkapcsolatokkal összefüggésben elsősorban a hadi megrendelések megszerzését jelenti a Fegyveres Szolgálatok és Megajánlások Bizottságán keresztül, noha ez a szerv rendszerint alul marad a szenátus azonos nevű intézményével szemben.[33]

A szenátusnak fontos szerepe van a külpolitika alakításában. A szenátorok időkorlátozás nélkül beszélhetnek és gyakran választanak külpolitikai tárgyat. Ezek a felszólalások széles körű visszhangot válthatnak ki, mert a tömegtájékoztatás bőséges híranyagot szolgáltat róluk. A szenátusban elhangzott beszédek — amelyek olykor az adminisztráció súgása alapján születnek — tükrözik az uralkodó politika ideológiai hangsúlyait vagy éppen vitatják azokat. A szenátorok elnöki felkérésre gyakran vesznek részt az amerikai delegációkban, de ezen túl is igen aktív parlamentáris diplomáciai tevékenységet folytatnak. A legfontosabb személyek: a Külügyi Bizottság elnöke és a többségi, illetve a kisebbségi párt szenátusi vezetője. A szenátorok általában barátibban viszonyulnak a külföldi segélyprogramokhoz, mint a képviselők: „a hentesbárd itt kevesebbszer csap le". A külügyminisztérium rendszeresen közzé tesz és eljuttat a Capitol Hillre külpolitikai állásfoglalásokat és dokumentációt, az információk további forrásai a vizsgálatok és a meghallgatások. 1975—1976-ban a Szenátus Hírszerzési Bizottsága (és a képviselőház azonos nevű szerve is) a CIA és az FBI tevékenységét vizsgálta, tovább erősítve pozícióit a Hughes-Ryan Amendment után. Munkájuk eredményeként 1976-ban megszületett a *Clark-Amendment* a CIA angolai fellépése ellen. Meghallgatássorozatra került sor pl. az 1973-as chilei puccs körülményeiről az Edward Kennedy vezette Menekültügyi Jogi Albizottságban. Különösen fontosak a kinevezések megerősítése előtti meghallgatások, Kissinger külügyminisztersége kapcsán ez két hétig tartott. A meghallgatások nagy mestere McCarthy szenátor volt, aki kellőképpen drámai hangulatúvá tette ezt az alkotmányos gyakorlatot és mindent elkövetett, hogy bebizonyítsa Eisenho-

[28] Ibid.

[29] J. *Frankel:* I. m. 51. old.

[30] John *Spanier*—Eric M. *Uslaner:* I. m. 129. old.

[31] Edward S. *Corwin*—Jack W. *Peltason:* I. m. 69. old.

[32] John *Spanier*—Eric M. *Uslaner:* I. m. 94—95. old.

[33] Ibid. 113. old.

wer elnök jelöltjeiről, hogy titkos kommunisták.[34] A szenátus — nem túl gyakran — jogi erővel nem rendelkező, de így az elnök által meg sem vétózható határozatokat is elfogad külpolitikai kérdésekről. Ezek igen fontosak is lehetnek, ilyen volt pl. a Vandenberg-határozat (1948), amely — a szenátus véleményét kifejezve — lehetővé tette az elnök számára, hogy béke idején is állandó jellegű katonai szövetségben (NATO) vegyen részt.

Kiemelkedő jelentősége van a Szenátus Külügyi Bizottságának, amely előtt egyébként a legfontosabb meghallgatások folynak. A kulcsszereplő a bizottság elnöke (Fulbright, Vandenberg). *Kissinger* véleménye szerint a bizottság befolyása és a külügyminiszter fontossága párhuzamos. A külügyminiszter csatorna a végrehajtó hatalom felé elszámoltatható és ő az, akit a bizottság szisztematikusan győzködhet. A külügyminiszternek meg kell őriznie a végrehajtó hatalom mozgási szabadságát, amíg a bizottság saját véleményének érvényre juttatásáért küzd. Amikor mindkét fél fékezi magát és ugyanakkor jó szívű a másik igényeit illetően, akkor kölcsönösen erősíthetik egymást. Ha a külügyminiszter vagy a bizottság kérlelhetetlen a saját álláspontját illetően, az eredmény a külpolitika bénultsága lehet.[35]

A szenátus a nemzetközi szerződések jóváhagyásával kapcsolatban határozott véleményének adhat hangot az elnöki külpolitika eredményeit illetően. A nemzetközi szerződések jóváhagyásának folyamatában a meghallgatások a Külügyi Bizottság előtt folynak, itt megszólalnak a külügyminisztérium képviselői, esetleg maga a külügyminiszter, a különböző érdekcsoportok képviselői és a független szakértők. A Külügyi Bizottságban vitatják meg részleteiben az esetleges módosító indítványokat, a jóváhagyás feltételeit. Miután az elnökök gyakran éltek azzal a kényelmes megoldással, hogy amikor tartottak a szenátusi akadékoskodástól, akkor a saját hatalmukon alapuló executive agreementeket kötöttek, a kongresszus már az ötvenes évek óta foglalkozott ennek a lehetőségnek a megnyirbálásával (Bricker-Amendment tervezet). Végül 1972-ben fogadták el a *Case-Zablocki Act*-ot, amely új eljárást hozott létre az executive agreementek bemutatására, amelyre alapozva a szenátus egyre több és több esetben ragaszkodik ahhoz, hogy egyes megállapodások, mint szerződések — jóváhagyás végett — kerüljenek elé.

A jóváhagyott, majd az elnök által ratifikált szerződések az ország legfőbb törvényei. A gyakorlat azt mutatja, hogy számos esetben külön végrehajtási intézkedésre van szükség, amely garantálja a szerződés alkalmazását, ezek egy része a kongresszustól származik. Az elméleti probléma az, hogy mikor van minderre szükség.[36]

A Watergate-ügyet követően a kongresszus — az indokínai fiaskó alapján — a külpolitikát illetően is erőteljes támadást indított az elnök hatalma ellen. Ennek része volt a War Power Resolution, (1973) a Case-Zablocki Act (1972). Feltétlenül meg kell említeni még a *Nelson-Bingham Amendment*-et (1974), amely vétójogot biztosít a Kongresszusnak a fegyvereladásokat illetően és a *Harkin Amendment*-et (1975), amely az adott állam emberi jogokkal kapcsolatos magatartásától teszi függővé az amerikai segélyekhez való hozzájutást. A kongresszus ebben is vétójogot adományozott magának, de ezt eddig csak néhány — egyes latin-amerikai országok — esetben gyakorolta.[37]

[34] C. R. *Adrian*—C. *Press:* I. m. 663—667. old.

[35] H. *Kissinger:* I. m. 425—426. old.

[36] Ld. erről *Bodnár* László: A nemzetközi jogi normák „transzformálása" az államon belüli jog szférájába; In.: (Lamm Vanda szerkesztő) A közigazgatás fejlesztésének nemzetközi jogi kérdései. I. köt. (1. rész) Bp. 1981. 44—52. old.

[37] J. *Spanier*—E. M. *Uslaner:* I. m. 84. old.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

*Györgyi Kálmán*

**Monográfia a gazdasági bűncselekményekről***

Másfél évtizede jelentek meg azok az első gazdasági büntetőjogi dolgozatok, amelyek — a hivatali bűncselekményeket követően — *Wiener* A. Imre tudományos érdeklődésének új területét jelezték. Ez a vonzalom tartósnak bizonyult és az első közleményeket kisebb-nagyobb írások egész sora követte, köztük két könyv, 1974-ben a gazdasági vezetők büntetőjogi felelősségéről, 1985-ben pedig a gazdaságigazgatás és a büntetőpolitika összefüggéseiről.

Wienert — tudományos munkásságának elismeréseképpen — több nemzetközi tudományos rendezvényen kérték fel referátum tartására, amelyek közül a legfontosabb kétségkívül a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság 1984. évi kairói kongresszusára a gazdasági bűncselekményekről készített főreferátum volt. A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó szép kiadásában megjelent legújabb könyv Wiener eddigi gazdasági büntetőjogi kutatásainak összegzését tartalmazza.

A gazdasági bűncselekményeknek az összbűnözésen belüli aránya napjainkban viszonylag csekély, 3—5%-ot tesz ki. E bűncselekménycsoport jelentőségét azonban nem annyira a százalékos részaránya határozza meg, hanem az, hogy a gazdasági bűncselekmények tényállásainak megfogalmazásában és a hozzájuk kapcsolódó jogalkalmazási gyakorlatban fejeződik ki, milyen mértékben és módon avatkozik be az állam a büntetőjoggal a gazdasági életbe, milyen gazdaságpolitikai célok érdekében veti be a represszív büntetőjogi eszközöket. A gazdaságpolitika, a gazdaságigazgatás az elmúlt évtizedekben jelentős változásokon ment át és mai állapotában is a további átalakulás lehetőségét hordozza magában. E változások tükröződtek a gazdasági büntetőjog szerepére vonatkozó nézetekben, a törvényhozásban és a jogalkalmazásban egyaránt. A gazdasági büntetőjog alkalmazását a gazdaságpolitika változásai során mindig fokozott társadalmi érdeklődés kíséri.

A gazdasági büntetőjog dogmatikailag is sajátos terület, amely a büntetőjog általános elveinek érvényesülése szempontjából érdekes kérdéseket vet fel.

Wiener az egyik legjobb magyar dogmatikus, ezt a munkát mégsem annyira a hagyományos értelemben vett dogmatikai elemzés, a törvényi fogalmak értelmezése, magyarázata teszi számomra nevezetessé, sokkal inkább az a korszerű büntetőpolitikai szemlélet, amely a büntetőjog lehetőségeit és korlátait állítja a vizsgálódás középpontjába. Wiener maga *Szabó* Andrásra hivatkozva úgy jellemzi módszerét, hogy „a büntetőjogi normák keletkezési folyamatát, a társadalmilag lehetséges magatartásmódozatokat és magatartási alternatívák közti (politikai és állami érdekhez kapcsolt) szelektálást" kívánja elemezni és bemutatni. (19. o.)

*Györgyi Kálmán* egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* Wiener A. Imre: Gazdasági bűncselekmények. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1986. 294 old.

Wiener büntetőpolitikai fejtegetéseinek középpontjában a jogi tárgy, a büntetőjog által oltalmazott érdek áll, ez az a kategória, amely a büntetőjog számára a büntetőpolitika érdekeit közvetíti. A jogi tárgy világos megfogalmazása a jogalkotás számára, és helyes felismerése a jogalkalmazás számára alapvető követelmény. Wiener a büntetőjog alapelveit elsősorban büntetőpolitikai posztulátumként fogja fel a jogalkotó oldaláról nézve, és e minőségükben a nullum crimen sine lege és a bűnösség elve fontos felismerésekhez segíti hozzá.

Nem tartozik a leghálásabb és a leglátványosabb tudományos feladatok közé, ha a szerzőnek sokat kell vesződnie a mű *tárgyának* meghatározásával, tehát azzal, hogy a könyv miről is szól(jon). Ezt a feladatot Wiener mégsem kerülhette meg, mert a gazdasági bűncselekmények és a gazdasági bűnözés fogalmát sokféleképpen értelmezik. A jogi tárgy fogalma kínálja itt is a helyes megoldás alapját és a büntetőjogtudomány mellett a kriminológia szempontjainak figyelembe vétele oldja fel a gazdasági bűncselekmények és a gazdasági bűnözés fogalma között feszülő ellentmondást.

A könyv a bevezetőt követően két részre tagolódik. Az első rész címe: „Elméleti alapok", a másodiké: „A magyar gazdasági büntetőjog".

Az elméleti alapok körében a szerző előbb a gazdasági bűnözés és a gazdasági bűncselekmények általános jellemzését tekinti át a kapitalista és a szocialista országok bűnügyi tudományában. A kapitalista országokban elterjedt nézetek a gazdasági tevékenységgel, vagy más megfogalmazásban a gazdasági (üzleti) vállalkozással összefüggésben elkövetett bűncselekményeket tekintik a gazdasági büntetőjogba tartozónak. A szocialista országokban az állam gazdasági tevékenységét sértő vagy veszélyeztető cselekmények mellett többen a társadalmi tulajdonnal való helyes gazdálkodást sértő vagy veszélyeztető cselekményeket is a gazdasági bűncselekmények közé sorolják. E nézetek kritikai felvázolását követően a szerző saját koncepciójának megalapozásához előbb a büntetőpolitika és a gazdaságpolitika kapcsolatát vizsgálja. Ezen belül foglalkozik az igazgatási és a büntetőjogi szankciók viszonyával, a jogi személlyel szemben alkalmazható szankció kérdésével. Helyesen hangsúlyozza, hogy a gazdasági büntetőjog tekintetében nem elégséges a büntetőjog és a büntetőpolitika összefüggéseinek a vizsgálata, mert a gazdaságpolitika a büntetőjog speciális szabályaiban közvetlenül is megjelenik, ami szükségessé teszi a gazdasági büntetőjog és a gazdaságpolitika összefüggéseinek az elemzését is. A büntetőjogi kerettényállásokat kitöltő gazdaságigazgatási szabályokon keresztül a gazdaságpolitika közvetlenül kapcsolódik a büntetőjoghoz. A büntetőjogi szabályozásra lényeges hatással van a gazdaságirányítási rendszer megváltozása, a központi állami utasításokról az áru- és piaci viszonyokat felhasználó és az önálló gazdasági döntésekre épülő tervgazdálkodásra való áttérés. A gazdasági tevékenységgel összefüggésben elkövetett cselekmények miatt alkalmazásra kerülő szankciók körében a szerző elemzi a büntetőjogi és az igazgatási szankciók egymáshoz való viszonyát, alkalmazásuk feltételeit és célszerűségét. Külön foglalkozik e körben a jogi személy büntetőjogi felelősségének napjainkban sokat vitatott kérdésével és a szocialista országokra nézve arra a következtetésre jut, hogy „nincs olyan sürgető büntetőpolitikai igény, amely szükségessé tenné a jogi személyek büntetőjogi felelősségének alkalmazását. Az egyéni büntetőjogi felelősség, továbbá az adminisztratív szankciók, amelyeket egyénekkel és a jogi személyekkel szemben egyaránt alkalmazni lehet, megfelelően szolgálják mind a büntetőpolitikai, mind a gazdaságpolitikai célokat." (62. o.)

A gazdasági bűncselekmények jogi tárgyának meghatározásánál a szerző abból indul ki, hogy a bűncselekményekkel „sértett érdekek között úgy kell szelektálni, hogy a szelekciónak társadalmi tartalma legyen és a jogi tárgy megfogalmazása a társadalmi valóságot helyesen ragadja meg." (63. o.) A szocialista országokban kialakult felfogásokkal polemizálva alapvetőnek az állami tulajdonosi és az állami közhatalmi gazdaságigazgatás közti megkülönböztetésnek tulajdonít döntő jelentőséget. A társadalmi tulajdont károsító és a vagyonkezelési kötelesség megszegésével megvalósuló bűncselekmények hovasorolása körül a hazai irodalomban kialakult vitával kapcsolatban meggyőzően mutatja ki annak az argumentumnak a tarthatatlanságát, hogy ezek „egyaránt sérelmesek a népgazdaságra is", mert e kritériumok alapján más jellemző jogi tárgyakat sértő bűncselekmények is bizvást besorolást kérhetnének a gazdasági bűncselekmények közé. A sokoldalú kritikai elemzést követően, hasznosítva *Sárközy* Tamásnak a stratégiai és taktikai tulajdonosi funkciók megkülönböztetésére vonatkozó felfogását, a gazdasági bűncselekmények jogi tárgyát az államnak, mint közhatalomnak a gazdasági tevékenységében fogalmazza meg, mely tevékenység két formában realizálódik, egyrészt az állami bevételek megállapításában és behajtásában, másrészt pedig az állam gazdaságszervező, az egész nemzetgazdaságot irányító funkciójában.

A jogi tárgy helyes meghatározásából következik azoknak a közös sajátosságoknak a felismerése, amelyek a büntetőpolitika, a szankciók és a kodifikációs technika területén jellemzik a gazdasági bűncselekményeket, nem jellemzik viszont a vagyon védelmére, a vagyonkezelési kötelességek megszegésére vonatkozó büntetőjogi rendelkezéseket. A szerző helyesen állapítja meg, hogy a gazdasági büntetőjog a gazdasági kockázatvállalást nem tolerálhatja, viszont a vállalati gazdálkodásnak fontos eleme a kockázatvállalás.

Ezt követően a szerző a vállalati gazdálkodás és a vagyonkezelési kötelesség körében előbb a vagyonkezelési kötelesség tartalmát vizsgálja a korábbi és a mai gazdasági mechanizmusban, kitérve itt is a társadalmi tulajdon elleni és a gazdasági bűncselekmények elhatárolásánál lényeges szempontokra. A vagyonkezelési szabályok gondatlan megszegésével a társadalmi tulajdon sérelmére elkövetett bűncselekmények problémája vezet el a vállalati kockázatvállalás büntetőjogi kérdéseinek megtárgyalásához. A gazdasági kockázatvállalást a szerző a vagyonkezelési kötelességhez kapcsolja és a gazdasági döntés különböző változatait felvázolva megállapítja, hogy a vállalati kockázatvállalás nem képezhet a vagyonkezelési kötelességtől elszakított büntetőjogilag önálló értékelést igénylő kategóriát. Az árnyalt dogmatikai elemzés egy időre nyugvópontra juttathatja a kockázatvállalás körüli vitát, még ha a szerző e helyütt nyitva is hagyja azt a *Békés* Imre, *Viski* László és mások által vitatott kérdést, hogy az eredmény előrelátásának objektív lehetősége a jogellenesség vagy a bűnösség keretében kerüljön-e értékelésre.

A könyv egyik legérdekesebb fejezete az, amelyik a gazdasági büntetőjogi kodifikáció kérdéseivel foglalkozik. Itt az alapvető kérdés az, hogy a gazdasági bűncselekmények tényállásainak megszerkesztésekor „már nemcsak a gazdaságpolitikai szempontjainak az érvényesítésére kell lehetőséget biztosítani, hanem a tényállásokat úgy kell megalkotni, hogy azok megfelelje-

nek a büntetőjog alapelveinek — a nullum crimen sine lege és a bűnösség elvének —, valamint a büntetőjogi felelősség intézményrendszerének." (114. o.) A későbbiekből azonban az is kiderül, hogy a büntetőjog szempontjainak a figyelembe vétele nélkül a gazdaságpolitikai célkitűzések megvalósítása is veszélybe kerülhet, mert alkalmazhatatlan vagy önkényesen alkalmazható tényállások születhetnek.

A kodifikációs technika kérdéseit a szerző a hazai törvényhozással összefüggésben vizsgálja. Áttekinti a gazdasági büntetőjogi szabályozás lehetséges modelljeit, a tényállásszerkesztés változatait és ezek alakulását gazdasági büntetőjogunk történetében. Említettem már Wiener büntetőpolitikai szemléletét, amely a könyvben talán a legjobban ennek — a tárgya szerint dogmatikai — kérdésnek a tárgyalása során jut kifejezésre.

Bemutatja a gazdasági büntetőjog kodifikációjának két alapformáját, a büntetőjogi melléktörvények és a kódexben szabályozott kerettényállások rendszerét, amelyek azonban nem feltétlenül zárják ki egymást. A tényállásszerkesztés szempontjából alapvetőnek a formális vagy eredménybűncselekmény megkülönböztetést tartja. Ebből a szempontból vizsgálja a hazai kodifikációs technika alakulását.

A kodifikációs kérdések körében a kerettényállásoknak a büntetőjog alapelveivel való szembesítéséről szóló fejtegetések külön kiemelést érdemelnek, mert új megközelítésben tárgyalják a kerettényállások problémáját. A hagyományos dogmatikai tárgyalásmód a kerettényállások *adott* rendszerét alapul véve elemez, csoportosít és fogalmaz meg elveket az alkalmazásra. Wiener viszont a büntetőpolitikai szempontokból indul ki és ezek alapján alakítja ki a felfogását arról, hogy milyenek *legyenek* a kerettényállások. Az itt írottak lényeges hozzájárulást jelentenek a kerettényállások dogmatikájának továbbfejlesztéséhez.

Wiener abból indul ki, hogy a kerettényállások alkalmazásakor is érvényesíteni kell a büntetőjog alapelveit, elsősorban a nullum crimen sine lege és a bűnösség elvét. Ehhez viszont úgy is kell megalkotni a kerettényállásokat, hogy ezek az elvek érvényesülhessenek. A kerettényállásoknál a törvényi tényállás valamely eleme más szabályra utal. Ha a tényállás az eredményt meghatározza, a keretet kitöltő szabályra utalás a felelősséget szűkítő hatású, mert nem minden eredményokozás tényállásszerű, hanem csak a (keretet kitöltő) szabály megszegésével történő. Ha a törvény az eredményokozást egyébként is bünteti, a szabályok által át nem fogott körben ezt az általános jellegű tényállást kell alkalmazni. A kerettényállás a büntetőjogi felelősséget itt csak módosítja. A gazdasági bűncselekmények tényállásai körében viszont a tipikus konstrukció az, hogy az eredményokozás csak a kerettényállás alapján büntetendő, tehát önálló felelősséget alapoz meg. A bűnösségi elv szempontjából az ilyen típusú tényállásoknál meghatározó jelentősége az eredményhez fűződő bűnösségnek van. A tényállás megalkotása szempontjából ezért az a követelmény, hogy az eredményt a kötelesség címzettje képes legyen előre látni. A formális tényállásoknál a bűnösség az elkövetési magatartáshoz kapcsolódik, a formális *keret*tényállásoknál tehát a keretet kitöltő más szabályokhoz.

A keretjellegű eredménytényállásokkal kapcsolatban meggyőzően mutatja ki, hogy a nullum crimen sine lege elvének, a tényállások határozottsága követelményének csak a pontosan körülírt eredmény felel meg. A nem pontosan definiált eredmény („fontos érdeket veszélyeztet", „jelentős hátrányt okoz") a keretjelleggel meghatározott elkövetési magatartás mellett kevés garanciát biztosít. Az eredmény általánosságban tartott megfogalmazása az elkövetési magatartás ismerete nélkül nem mond semmit. Ezáltal az ilyen tényállások a jogalkalmazás során gyakorlatilag formális tényállássá alakulhatnak át. Az általánosságban tartott eredmény a bűnösségi elv szempontjából is aggályos. Ebből a vázlatosan felidézett gondolatmenetből következik a szerző egyik legfontosabb következtetése. A formális vagy — az elmondottak szerint — formálissá váló kerettényállások kodifikációja során a keretet kitöltő szabályok megalkotásánál kell biztosítani a büntetőjogi alapelvek érvényesülését.

A szerző aztán a büntetőpolitikai-dogmatikai elemzés eredményét a hatályos jogunk szabályozására vetíti. Az itt írottakból a gazdálkodási kötelesség megszegése tényállásának felépítéséről írottakat emelem ki. Az elkövetési magatartást a törvény keretjelleggel határozza meg, eredményként a „népgazdaság érdekeit sérti" fordulat szerepel. A szerző találóan állapítja meg, hogy e tényállással összefüggésben a gazdaságirányítási szabályok csak akkor lesznek alkalmazhatók, ha maguk kimondják, hogy a kötelesség megszegése a népgazdaság érdekeit sérti, avagy a kötelesség bizonyos mértékű megszegése jelent népgazdasági érdeksérelmet. Wiener tehát a büntetőjog garanciális követelményeit — a keretszabályozási konstrukcióra tekintettel — a *keretkitöltő* gazdaságigazgatási normába kívánja beépíteni, ami, ha egyszer a keretszabályozást adottnak vesszük és a büntetőjogi melléktörvények konstrukciójának a felélesztésére nincs esély, az egyetlen ésszerű megoldás. Ez a javaslat annyira jó és fontos, hogy érdemes volna megvalósítani. Ebből a szempontból viszont nem lehet egyenlő fajsúlyú javaslatnak tekinteni a jogalkalmazói és a jogalkotói értelmezést. Ha egyszer az a gond, hogy nincs tisztázva, hogy milyen igazgatási szabályok tölthetik ki a büntetőjogi kereteket, pedig a tényállás határozottságának követelménye ezt kívánná meg, akkor a jogalkalmazói értelmezés csak szükségmegoldás lehet, annak megakadályozására, hogy a parttalanná vált tényállás ne lehessen önkényes retorzió alapja.

A gazdasági bűncselekmények tényállástípusainak az elemzése nyomán merülhet fel a kérdés, hogy az általános jelleggel meghatározott tényállásbeli következmények — ezeket *Békés* „társadalmi eredmény"-nek[1] nevezi — képesek-e dogmatikai szempontból az eredmény funkciójának betöltésére. Csak emlékeztetni kívánok arra, hogy *Viski* egy dolgozatában az eredményt az *elkövetési tárgy* sértéséhez, illetve veszélyeztetéséhez kapcsolta,[2] e kérdés megvitatására azonban e recenzióban aligha lenne mód.

Az eddigiekben vázolt kérdések megtárgyalása után tér vissza Wiener a könyv elején még csak hipotézisként megfogalmazott kategorizálási kérdésekre. Az önálló jogi tárgy, a gazdaságpolitikával és a gazdaságigazgatási szabályokkal való összefüggés és a speciális kodifikációs technika és az ezekből a jogalkotás és a jogalkalmazás számára irányadó sajátos szempontok által jellemzett gazdasági bűncselekmények tudományos fogalmát a következőkben fogalmazza meg: „a gazdasági bűncselekmények az állam gazdasági tevékenységét (a költségvetést és a közhatalmi gazdaságigazgatást) sértik vagy veszélyeztetik. A gazdasági bűncselekményekre vonatkozó jogalkotás (gazdasági büntetőjog) és ennek alkalmazása közvetlen kapcso-

[1] Békés Imre: Magyar Büntetőjog I. általános rész. Budapest, 1973. 125. o.

[2] Viski László: A veszélyeztetés, mint materiális bűncselekmény. Állam- és Jogtudomány. 1968. 39. s. köv. o.

latban van az állam mindenkori gazdaságpolitikájával és az ezt kifejező gazdaságigazgatási szabályokkal". (137. o.)

A gazdasági bűncselekmények büntetőjogi fogalmától eltérően a kriminológia a maga sajátos szempontjaira tekintettel joggal sorol a gazdasági bűnözés körébe a gazdasági bűncselekmények mellett bizonyos vagyon elleni bűncselekményeket, amelyeket a gazdálkodással összefüggésben követnek el, továbbá más gazdasági érdekeket is sértő bűncselekményeket. A büntetőjogtudomány fent jelzett szempontjaitól eltérően a kriminológiában elsősorban az etiológiai és megelőzési szempontok alapozzák meg a fogalomképzést.

A könyv második része tárgyalja „A magyar gazdasági büntetőjog" cím alatt előbb a hazai szabályozás történetét és a gazdasági bűncselekményeknek a bűnügyi statisztikában elfoglalt helyét, majd a hatályos jog büntetőpolitikai alapjait. Az ezt követő fejezetek a hatályos Btk. rendelkezéseit a gyakorlati jogértelmezés szempontjából tárgyalják.

Tudományos szempontból e részből a hatályos jog büntetőpolitikai alapjait tárgyaló részt kell kiemelni, amely elsősorban a védett jogi tárgyak és ezzel összefüggésben a gazdaságpolitika változásai szemszögéből elemzi a Btk. rendelkezéseit.

A jogalkalmazá i gyakorlat szemponjából legbecsesebb része a könyvnek a gazdasági bűncselekményeknek a kommentárjellegű feldolgozása. A gazdálkodási kötelességeket sértő bűncselekményeket tárgyaló rész — ítélkezési gyakorlat híján — inkább teoretikus jellegű, míg a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények kapcsán a szerző az ítélkezési gyakorlat összefoglalása mellett néhány kérdésben megfogalmazza a maga kritikai álláspontját is, amelyet a gazdaságpolitika változásai indokolnak. A pénz- és bélyeghamisítás, valamint a pénzügyi bűncselekmények tárgyalása során az ítélkezési gyakorlatban kialakult elveket összegzi.

A tételes jogot kommentáló fejezeteket a tömör, világos megfogalmazás, egyértelmű állásfoglalások jellemzik és a megfelelő helyeken az ítélkezési gyakorlat bemutatása akkor is korrekt és teljes, ha a szerző érezhető távolságtartással kezeli egyik vagy másik állásfoglalást.

Amikor e recenzióban a szerző által „Elméleti alapok" címmel jelzett első részre helyeztem a hangsúlyt, a saját érdeklődésemnek engedelmeskedtem, de ugyanilyen mélységű méltatást érdemeltek volna „A magyar gazdasági büntetőjog" címet viselő második részben írottak is.

Végezetül a könyv tudományos erényein kívül még egy körülményre szeretném felhívni a figyelmet. Világos, egyszerű magyar nyelven íródott, ezért igazán élvezetes olvasmány.

*Kecskés László*

**Novotni Zoltán „A gazdaságszervező (organizációs) szerződések népgazdasági jelentősége" című doktori értekezésének védése az Akadémián**

Azóta, hogy Steinbach a múlt század végén — bizonyos elméleti fordulatot is hozva — bevezette az organizációs szerződések kategóriáját, a társasági-társulási és egyéb gazdaságszervezési viszonyok jogi megközelítésében jóformán csak elágazó, szétfutó vonalak léteznek. Az intézménykör rendszerezésének, dogmatikai sűrítésének már régen itt lett volna az ideje. A magyar jogi elméletnek is nagyok az adósságai ezen a téren. Novotni Zoltánnak „A gazdaságszervező (organizációs) szerződések népgazdasági jelentősége" című 1986. április 24-én sikeresen megvédett akadémiai doktori disszertációja lényeges hozzájárulás a szükségessé vált tudományos törleszthez.

Az értekezés vitájára széles körű hallgatóság előtt került sor az MTA Roosevelt téri székházának nagytermében. Eörsi Gyula akadémikus elnöklete mellett a Bírálóbizottság tagjai Nagy László és Sárándi Imre az állam- és jogtudomány doktorai, valamint Kemenes Béla és Takáts Péter (titkár) az állam- és jogtudomány kandidátusai voltak. Opponensként Horváth Iván a közgazdaságtudomány doktora, valamint Kálmán György és Lontai Endre, az állam- és jogtudomány doktorai szerepeltek. A bevezető formaságokat követően először az opponensek ismertették véleményüket. Jelen ismertetést azonban kezdjük inkább azzal, hogy miről is volt szó. Mi áll a műben?

Novotni Zoltán doktori disszertációjában kiindulásként a gazdasági külső és a jogtudomány egymásravetített diagnózisát adja. Rámutat arra, hogy a népgazdaság elsődleges gazdálkodó szervezetrendszerének kialakítása — a jogtudomány jelentős közreműködése mellett — megindult, és jelentős eredményeket ért el. Kialakulóban van a demokratikus rendszerű, önkormányzó, a kollektívák tulajdonosi jogaira támaszkodó vállalati rendszer. Jogalkotásunk megteremtette a jogi személyiséggel nem felruházott szervezetek működőképességét. Elmaradt azonban a másodlagos gazdálkodó szervezetek, gazdasági életben működő formációk, a vállalati struktúrán belül elhelyezkedő, relatíve önálló egységek és alakulatok jogalanyiságának, forgalmi mozgáskörének jogi rendezése. A hosszú távú kapcsolatok, a gazdasági érdekegyeztető társulások és társaságok jogi szabályozása egyrészt merev, másrészt hiányos. Főként azokat a diszpozitív szabályokat nélkülözzük, melyek a valóságos gazdasági szükségletekhez igazodó megfelelő működési keretek kialakítását segítenék elő. A részben túlszabályozottnak tűnő, részben pedig hiányos normarendszer hatástalanságához hozzájárul a konzervatív szemléletű, felülről irányított, sablonos megoldások útján haladó joggyakorlat is. Ezen okok alapján látszik szükségesnek Novotni Zoltán szerint a gazdasági kapcsolatrendszert, a hosszú távú együttműködéseket, a kooperált és integrált gazdasági jelenségeket szabályozó szerződések átfogó vizsgálata. Disszertációjának célkitűzése a tartós kapcsolatok szabályozására alkalmas, gazdasági tartalmú és alapvetően polgári jogi természetű szerződési rendszer olyan komplex vizsgálata, mely kimutatja a szerződések gazdasági feladatait, jogi szerkezetét, gazdasági és társadalmi funkcióit és hatásfokát.

A tézisek kirakatában számos egyéb érték mellett az alábbi megállapítások állnak: „A diszpozitív jellegű szabályozás primátusát kell hangsúlyozni„ ... "A gazdaságszervező hatású szerződések típusának kidolgozása során arra kell törekedni, hogy ez a jogi eszköz ne csak a gazdasági társaságok létrehozásának hatékony eszköze legyen, de alkalmas legyen a gazdaságirányítás feladatainak ellátására is." ... „A hagyományostól eltérő jogi kapcsolatrendszer a jogi felelősség egyes kérdéseinek átértékelésével is együtt jár."... „A gazdasági struktúrákat létrehozó szerződések természete kreatív hatású, egyedi, érdekegyeztető természetű ...ezért a felek valódi akaratát tükröző konszenzuális formák alkalmazását igénylik" ... „A gazdaságszervező szerződések nem kizárólag a makroökonómia szintjén jelentkeznek, hanem arra is alkalmasak, hogy a gaz-

*Kecskés László* egyetemi adjunktus, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (Pécs).

dálkodó szervezetek belső viszonyait is hatásuk alá vonják." ... „A szerződéseket komplex szemlélettel kell vizsgálni" ... „Folyamatszervező szerződések" ... „Az organizációs szerződések útján keletkező gazdasági társaságok egységes jogalanyiságának kialakítása indokolt és szükséges" ... „A társaságok tulajdonjogi struktúrájában érvényesülni kell a munkaszervezet jogosultságainak és tulajdoni érdekeltségének is" ... „A jelenlegi társulási és társasági formák helyett indokolt az egységes gazdasági társasági fogalom megalkotása." Az anyagot olvasva szembetűnő annak végig tiszta, praktikus szemlélete. Hasznossága mellett dogmatikailag is gyönyörködtet az organizációs szerződés intézményi szálainak kontinuív kezelése és a kategória egészének restaurálása és modernizálása. Kíváncsivá tesz, hogy lesz-e tábora az alábbi két látványos dogmatikai nóvumnak: *a)* A szerződés relatív struktúrájának megbomlása és az organizációs szerződések témáinak merész összekapcsolása (Lásd: III/6—III/8 tézis) *b)* A társulási tulajdon fogalmának új értelmezése. (Lásd: III/14/b tézis)

Az opponensek véleményéből egyértelműen kicsengett, hogy Szerző alapvető törekvéseit sikerrel megvalósította. Novotni Zoltán disszertációjának nincs olyan pontja, amelyet a három neves opponens egyöntetűen támadott, bírált volna. A véleményekben inkább az elismerés, a dicséret volt a közös vonás. Abból adódóan azonban, hogy az opponensek szakmai érdeklődésének alapvonala, és így az értékelt műhöz való viszonya is különbözött, a vélemények és a szerzői válasz meghallgatásával egy olyan színvonalas szakmai vitának lehettünk tanúi, amelynek igen sok fontos részlete volt.

Horváth Iván azt emelte ki, hogy Novotni Zoltán disszertációjában rendkívül aktuális, a tudományos kutatások középpontjába került problematika jogtudományi elemzésére vállalkozott. Közgazdasági és rendszerelméleti vizsgálatok mutattak rá arra, hogy az integrált termelési rendszerek, melyek a technikai-tudományos forradalom eredményeinek komplex hasznosítását szolgálják, valamint a vállalati önállóság közötti ellentmondások a fejlődés és a hatékony működés feltételeit veszélyeztetik, ezért elengedhetetlenül szükséges az együttműködés tartós formáinak kialakítása. A technikai-tudományos forradalom kibontakozásával mindinkább a múlt emlékévé válik az a gazdasági rendszer, ahol az egyes vállalatok állnak szemben a fogyasztókkal, a „háztartásokkal". Kialakulóban van egy olyan piac, ahol a végső fogyasztó nem az egy vállalattal áll szemben, hanem a vertikálisan tagolt vállalatok rendszerével, az ipari rendszerrel. Nem kétséges, hogy a gazdasági kapcsolatrendszer korszerű kialakítása nem egy esetben a szemléleti konzervativizmus akadályaiba ütközik. Ezért egyet lehet érteni a dolgozat azon megállapításával, hogy „a központi és regionális gazdaságvezetés — nem egyszer a politikai vezetés — nem érzi a jogi eszközök hatékonyságának valódi értelmét".

A disszertáció egész rendszerében a jog és a gazdaság, a jog és a technikai-tudományos fejlődés, a jog és a szervezett termelés struktúrája közötti összefüggések kérdéseit tárgyalja, elemzi. A tanulmány elemzései, megállapításai és észrevételei, logikusan felépített következtetései példaszerűen reprezentálják a jogi szabályozásban elért eredményeket, fellelhető hiányosságokat és ellentmondásokat, a jogi kapcsolatrendszer elhanyagolt területeit és megoldandó kérdéseit. Egyet kell érteni a disszertáció azon megállapításával is, mely szerint népgazdaságunkban jelenleg párhuzamos gazdaságirányítási rendszer érvényesül, vagyis nincs egyértelmű piacgazdálkodás, annak ellenére, hogy a nemzetközi méretű piacon korábban soha nem látott versenytársak jelennek meg és korábban soha nem remélt felhasználók jelentkeznek, ugyanakkor nincs egyértelműen irányított központosított gazdálkodás sem, noha a hiánygazdálkodási tényezők hatására a centralizált gazdaságirányítás többcsatornás rendszere érvényesül. A tanulmány megállapításai szerint elsősorban a szerződési kapcsolatokban rejlő, a szerződő felek autonómiájának széles körű kibontakozását engedő lehetőségek útján kell a gazdaságot, a gazdasági folyamatokat, a gazdasági kapcsolatokat megszervezni, vagyis a szerződések jelentik a gazdaságszervező lehetőségeket. Horváth Iván elismerte a vállalatközi együttműködési formák, a vállalatközi koordináció és kooperáció tekintetében a szerződési kapcsolatrendszer fontosságát és az ebben rejlő lehetőségeket, ugyanakkor azonban hangsúlyozta a termelési rendszerek irányítási folyamatainak jelentőségét is.

Helyeselte Horváth Iván Szerző azon törekvését is, hogy a gazdaságszervező szerződések kérdéseit elemezve fontos helyet ad a tulajdonjogi problematikának, hiszen átalakuló népgazdasági rendszerünkben a korábbi merev tulajdoni kategóriák fenntartását sem elméleti, sem célszerűségi szempontok nem indokolják.

A társaságokat és más formációkat létrehozó gazdasági tényezők jogi elemzése alapján helyesen mutatja ki a disszertáció a társasági koncepciók tulajdonjogi relevanciáit: a fennálló tulajdonosi pozíciók olyan önkéntes korlátozás alá kerülnek, mely a létrehozott közös tulajdon útján, a közös tulajdonban rejlő tulajdonosi jogok gyakorlása segítségével kívánja a korlátozott tulajdonosi helyzetből adódó hátrányokat kompenzálni úgy, hogy a társasági lehetőségek végső soron a korlátozott egyedi (de társadalmi) tulajdon erősítéséhez vezessenek.

Kálmán György opponensi véleményében elmondta, hogy a szerződések most már nem a tervnek alárendelten, hanem önállóan szervezik a gazdasági forgalmat. A disszertáció témájául szolgáló gazdaságszervező szerződések szerepe még ezen belül is az általánosnál nagyobb mértékben nő, mert a társulások, mint másodlagosan létrejövő vállalatok feladata az új gazdasági igények kielégítésében, az eszközöknek a leggazdaságosabb területek felé történő áramoltatásában egyre jelentősebb. Új állami vállalatok és szövetkezetek alapítására — az a célra szolgáló központi eszközök híján — egyre ritkábban kerül sor. A meglévő gazdálkodó szervek eszközeinek új, illetőleg közösen, jobban szolgálható gazdasági célokra való hasznosításában a társulások játszanak elsődleges szerepet. Kálmán György szerint is, a Szerző a téma feldolgozásában számos új tudományos eredményt ért el. Ezt követően 15 ponton aprólékosan bírálta a disszertáció állításait. Itt főként a szerződési fegyelem, a szerződéses üzemeltetés, a feladatmeghatározó normák szerepe, a kötbér funkciója, a gazdasági bírság, a közreműködőért való felelősség, az előszerződés, a láncolatos perek és a vállalati gazdasági munkaközösséggel kapcsolatos gondolatok kerültek elő. De aztán nyomban hozzáfűzte az opponens azt is, hogy észrevételei és vitatkozó megjegyzései mitsem vonnak le a munka tudományos értékeiből. Az ugyanis teljességében átfogja a gazdaságszervező szerződések helyét és szerepét a mai magyar gazdasági valóságban.

Lontai Endre a disszertáció témáját azért is fontosnak ítélte, mert gazdaságirányítási rendszerünk 1968-ban megkezdett reformja az utóbbi években — szerinte — fellendülő szakaszához érkezett. Amint azt röviden jelle-

mezni szokás, az első fázisban végrehajtott irányítási reformot most a strukturális reform követi, teszi teljessé, következetessé. Az ebből adódó feladatok pedig messzemenően érintik a jogi szabályozást, a jogtudományt is. Opponens szerint — aki a disszertáció értékeinek bemutatására különösen nagy figyelmet szentelt — az értekezés legértékesebb eredményeit a III. fejezet tartalmazza, amely kísérletet tesz a gazdaságszervező szerződés fogalmának meghatározására, jogi sajátosságainak kifejtésére és variánsainak, fajainak felleltározására. Az egyes fogalmi elemek részletes elemzését követően a Szerző így definiálja a gazdaságszervező szerződést: „két vagy több jogalany azonos gazdasági tevékenység folytatására, illetve egyeztetett érdekközösség létrehozására irányuló, tartós jogviszonya ... melyben a felek közös cél érdekében korlátozzák saját autonómiájukat, és közös tevékenységük során összehangolt kapcsolatrendszert (struktúrát) hoznak létre és tartanak fenn... (122. old.).

Az értekezés a III. fejezetben kimunkált elméleti alapra építve részletes elemzés alá vonja az organizációs szerződések makroszintű (társasági jog) és mikroszintű (szervezeten belüli) alkalmazási lehetőségeit (IV. és V. fejezetek). Ennek során összehasonlítja a tőkés társaságokra vonatkozó jellegzetes megoldásokat (különös részletességgel a részvénytársasági formát) és a szocialista (magyar) gazdaságban tevékenykedő társasági formák jogi sajátosságait, kitérve a társasági szerződés fő (szervezeti, tulajdonosi és gazdaságszervezői) funkcióira. Az értekezés V. fejezete a gazdaságszervező szerződések érvényesülési lehetőségeit tárgyalja a mikroszférában, azaz egy adott gazdálkodó szervezet keretein belül. Hasznosan értékelve és bírálva a jelenlegi gyakorlatot (szakcsoportok, leányvállalatok, munkaközösségek, szerződéses üzemeltetés stb.) fontos elvi következtetésekre és a jogalkotásnak címzett javaslatok megfogalmazására jut.

Lontai Endre pozitív véleményében módszertani kérdésekkel is foglalkozott. Az alkalmazott összehasonlító jogi, történeti, interdiszciplináris módszerek dicsérete mellett kiemelte azt is, hogy Novotni Zoltán tudományos következtetéseit széles körű empirikus vizsgálatokra építette. Lontai: „Imponáló gazdagságú az a jogalkalmazói (bírósági) és szerződéses anyag, amelyet az értekezés felhasznál. Ezzel kapcsolatban kiemelést érdemel a disszertáns által vezetett civilisztikai intézet tevékenysége, munkastílusa. A hagyományos oktatási feladatok korszerű ellátása mellett valódi munkacsapatot sikerült kialakítaniuk, amely a kutatásban (így pl. a népgazdasági jogi kutatóhálózathoz kapcsolódva) a gyakorlattal való — kölcsönösen előnyös — kreatív kapcsolatok kifejlesztésében rövid idő alatt figyelemre méltó eredményeket könyvelhet el. Ebben a disszertáns vezetői-szervezői tevékenysége nem lebecsülhető szerepet játszik, s egyúttal példája annak, hogy az akkumulált gyakorlati tapasztalatokat miképpen lehet elvi szinten absztrahálni, szintetizálni, amint erre a jelen értekezés kitűnő illusztráció."

A hallgatóság részéről kérdések, hozzászólások nem hangzottak el, így ekkor már a Szerző következhetett válaszával. Először arról beszélt, hogy népgazdaságunk jelenlegi viszonyai között a gazdasági forgalom szabályozására hivatott jog — elsősorban a polgári jog — válságba került, ellentmondások hordozójává vált. Ugyanakkor viszont jelentős perspektívák előtt is áll. Az intézményrendszer szervezeti kereteinek megváltoztatása önmagában nem képes a gazdasági ellentmondások, a hiányosságok, a direktirányítási tendenciák felszámolására, nem alkalmas arra sem, hogy piacorientált, versenyszellemű gazdálkodás alakuljon ki, mert nem teremti és nem teremtheti meg az árucserére épülő gazdasági érdekviszonyok talaján álló kapcsolatrendszer szerkezetét, a gazdasági szervezetek megfelelő mozgásterét. A válságjelenség nemcsak a jog, a gazdaságot szabályozó jog oldalán jelentkezik, a gazdaság, a gazdálkodó szervezetek és ezek vezetése, a közgazdasági gondolkodás is elégedetlen a joggal szemben.

Beszédének második részében Novotni Zoltán az opponenseknek részletes, kimerítő válaszokat adott. Horváth Ivánnal két felvetődött kérdésben lényegében egyetértett, egy harmadikban viszont saját eltérő álláspontját támasztotta alá újabb érvekkel. Horváth és Novotni szerint is az adott gazdasági környezet, a kül- és belpiaci helyzet, a tervidőszak feladatai és lehetőségei döntik el azt, hogy az összehangolt termelési és termelésfejlesztési feladatokat milyen irányítási rendszer keretei között lehet és kell megvalósítani. Ugyancsak egymáshoz hasonlóan a vállalatokon belüli kapcsolatszervezés egyik alternatívájaként fogják fel mindketten a belső jogalanyiságon alapuló, mellérendeltségre épülő — vagy a központ és alárendelt szervezetek közötti — szerződések rendszerét. A részvénytársasági koncepcióval kapcsolatban viszont Novotni Horváthtal szemben is hangsúlyozta, hogy az egyéni érdekeltség biztosítására az egyénileg jelentéktelen értékű részvényérdekeltséggel szemben egyéb ösztönző módszerek — pl. reálisabb nyereségérdekeltségi rendszer — kialakíthatóak. Ugyanakkor a vállalaton belüli kollektíva kiemelt érdekeltsége, döntéshozó szerepe alkalmas arra, hogy hordozója, birtokosa, tulajdonosa legyen az élőmunka, emberi alkotóképesség vagyoni szerepét, eredményekben kifejezésre jutó értékét megtestesítő részvényvagyonnak, melynek állandó alakítására a létszámingadozás, fluktuáció így nem gyakorolhat hatást.

Lontai Endrének a „szellemi apport" kérdéskörét hiányoló észrevételével egyetértett a Szerző. Azt mondta, hogy nem kétséges az, hogy a társasági közös tulajdon létrehozatala során a közös tulajdonba adott, vagy közös használatba kerülő vagyontárgyak, eszközök mellett nagy szerepe lehet a „szellemi apportnak", az ipari tulajdonnak, a tagok által bevitt szellemi értékeknek is. A reális gondot a szellemi értékek apportértékének megállapítása, a felértékelés, a társasági tevékenységben jelentkező reális érték megállapítása jelenti. Nyilvánvalónak tűnik a szellemi apport szolgáltatásának lehetősége, sőt szükségessége, elég itt a mezőgazdasági rendszerszervezési technológia szolgáltatásának jelentőségére utalni, de további kutatást, vizsgálódást érdemel a szolgáltatások értékrendjének reális mértéke.

Válaszbeszédében legélesebben Kálmán György megállapításaival szállt vitába Novotni Zoltán. A normatani kritikákkal kapcsolatban rávilágított arra, hogy disszertációjában a jogi eszközök és a jogi normába öltöztetett gazdasági eszközök jellege között különböztetett. A valódi jogi eszközök között Novotni kiemelt szerepet szán a szerződési szférára elsődlegesen alkalmazható „puha jog" szabályainak, a mozgáskereteket, alternatívákat, lehetőségeket biztosító, erőteljesen megengedő, ugyanakkor elsősorban nem tilalmakat, hanem jogkövetkezményeket hordozó szabályozásnak. Azért is alkalmazza a befolyásoló eszközök tartalmuk szerinti megkülönböztetését, mert el kívánja különíteni a gazdaságpolitikai és a jogi eszközök felelősségi összefüggéseit. Kálmán Györgynek a szerződési fegyelemmel kapcsolatos bírálatára a következők szerint reagált: „A magam részéről is vallom a megkötött szerződések teljesítésének

szükségességét, a teljesítés kikövetelésének lehetőségét — a rebus sic stantibus — sajnos napjainkban gyakori esetkörén kívül. Mégis úgy érzem, hogy a kritikai észrevételben nemcsak a tisztességtelen gazdasági magatartás elítélése, hanem a szerződés megszegőivel szembeni fegyelmezés követelménye is benne rejlik. E témakörrel összefüggésben egy sajátos jelenségre kívánom a figyelmet felhívni: A szerződési fegyelem nézőpontja kizárólag a belső népgazdasági forgalomban érvényesül, míg a piacorientált külgazdaságban csupán a szerződésszerű teljesítés szükségességét hangsúlyozza minden érdekelt. Miért? Azért, mert a külgazdasági szférában bekövetkező szerződésszegés jogi és gazdasági következményei nyilvánvalóak, a szerződésellenes magatartással megbontott egyensúlyi helyzetet helyre kell állítani, az okozott érdeksérelmet könyörtelenül orvosolni kell, ugyanakkor a nyilvánvaló jogi hátrányok mellett gazdasági hátrányok is jelentkeznek: a késedelmes, hibás termékeket szállító vállalat üzleti kapcsolatai megszűnnek, a piacról automatikusan kirekesztődik. Úgy érzem, hogy gazdasági életünk fejlődése során ilyen helyzeteknek kellene a szerződések betartását kikényszeríteni. Az adott vállalatot saját jól felfogott gazdasági érdeke, versenyhelyzetének erősítése, az okozott gazdasági hátrány kiküszöbölésének, megtérítésének veszélye ösztönözze a szerződés teljesítésére, nem pedig a kilátásba helyezett fegyelmező eszköz. Kálmán György kifogásolta Szerző azon megállapítását is, miszerint a gazdasági bíráskodásban ma is érvényesül a kötbércentrikus szemlélet. Novotni Zoltán elismerte, hogy a gazdasági perek száma az utóbbi időben növekedett, de a kötbérigényeket vagy csak kötbérigényeket érvényesítő felek száma csökken, a kötbérek valóban csak mintegy a perek 10%-át képviselik. A kötbérigény kiemelt szemléletét azonban — Novotni szerint — érzékelteti a Legfelsőbb Bíróság Gazdasági Kollégiumának egy nem túl régi, ötéves beszámolója, mely negatív jelenségként értékeli az egyik kereskedelmi vállalat azon magatartását, hogy kötbérigényét ugyan mindig közli a gyártó vállalatokkal, per indítására azonban nem került sor, melynek oka nemcsak a szállítók önkéntes teljesítése, hanem az a magatartás, hogy a szállítókkal való jó viszony fenntartása érdekében a perindítástól eltekintett. Negatív példa ebben az anyagban annak a szövetkezetnek a magatartása is, mely „alaptalan kötbérperrel nem akarta a jó viszonyt elrontani".

Válaszbeszédének harmadik részében Szerző — miközben megköszönte az értékes bírálatokat, észrevételeket és megjegyzéseket, a hiányosságok és az értékek kiemelését — a jogtudományi kutatások egzaktsági problémáiról szólt, majd pedig ars poetica szerűen hivatkozta Szászy—Schwarz Gusztáv ma is érvényes megállapítását arról, hogy a jog a gyakorlati élet tudománya, melynek — mármint a jogtudománynak — egyetlen kritériuma gyakorlati hasznavehetősége és gyakorlati célszerűsége.

A bírálóbizottság zárt ülésen folytatott tanácskozása után az elnöklő Eörsi Gyula akadémikus kihirdette, hogy a bizottság egyhangúlag és a maximális pontszám odaítélésével határozott úgy, hogy javasolja Novotni Zoltán számára az akadémiai doktori cím odaítélését.

*Bordás Bernadett*

**A jugoszláv nemzetközi magánjogi irodalom két új könyve**

A jugoszláv nemzetközi magánjogi irodalom az elmúlt néhány évben, viszonylag rövid idő alatt két új kiadvánnyal gazdagodott: az egyik KREŠIMIR SAJKO: Medjunarodno privatno pravo — Opći dio (Nemzetközi magánjog — Általános rész), Zagreb 1982., 191 oldal, a zágrábi egyetem jogtudományi kara tanárának, a másik pedig VÁRADY TIBOR: Medjunarodno privatno pravo (Nemzetközi magánjog), Novi Sad 1983., 396 oldal, az újvidéki egyetem jogtudományi kara tanárának tollából.

Mindkét könyv megjelenésére ugyanaz a két fontos körülmény hatott. Elsősorban a külföldi elemet tartalmazó élet- és ennélfogva jogi szituációk szaporodása, amelyeknek okai az egyre fokozottabb személyi és gazdasági forgalom. Ezeknek a viszonyoknak a jogi szabályozása hosszú ideig a jugoszláv törvényalkotás napirendjén szerepeltek, hogy majd tízévi alapos munka után, 1982. júliusában végül is megjelenjen a nemzetközi magánjogi törvény (Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja u odredjenim odnosima — A más országok jogszabályaival meghatározott viszonyokban való törvényösszeütközés megoldásáról szóló törvény), amely 1983. január 1-jén lépett hatályba.

Sajko kézirata 1982. márciusában került nyomdába — tehát az említett törvény megjelenése előtt néhány hónappal, ezért az 1981. évi törvényjavaslat szövege szolgált alapul a szerző elemzéseinek és állásfoglalásainak. Ez azonban nem zavaró körülmény, mivel az illető törvény elfogadása előtt a tételes nemzetközi magánjogi szabályok más jogágazatokba tartozó viszonyokat rendező törvényekben kaptak helyet (a házasságról szóló törvényben, az öröklésről szóló törvényben, a csekkről szóló törvényben, a tengeri és belvízi hajózásról szóló törvényben stb.), a nemzetközi magánjog általános intézményei és kérdései pedig így jogszabályozás tárgyai nem lehettek. Krešimir Sajko könyve, ahogy az a címből is kitűnik, erre a témakörre vonatkozik: a nemzetközi magánjog általános részét dolgozza föl — ismertetve a jugoszláv és meghatározott külföldi jogok, a jogtudomány és a hozzáférhető bírói gyakorlat álláspontjait.

A könyv első, tulajdonképpen bevezető része a nemzetközi magánjogról, mint egészről ad képet, e jogág fogalmának, módszereinek, elnevezésének és feladatának ismertetésével. Ezt követi a tudomány fejlődésének történeti áttekintése, az antik világtól kezdődően, a középkori iszlám jog specifikusságainak a felölelésével a mai francia nemzetközi magánjog tudósával, Batiffol-lal bezárva. Ennek a résznek a végén következik a jugoszláv nemzetközi magánjog forrásainak a felsorolása, amelyek egy részének helyébe lépett a kodifikált nemzetközi magánjogi törvény.

A könyv központi része a második, amely a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyok szabályozásának, rendezésének módjait és módszereit ismerteti az olvasóval (aki elsősorban a joghallgató, de a nemzetközi magánjog gyakorlatával foglalkozók is választ kaphatnak egyes nyílt kérdésekre). A szerző, a még mindig alapvető kollíziós jogi módszert tárgyalja részletesen, a kollíziós szabály fogalmának, fajainak és szerkezetének, valamint a kapcsoló tényezők (elvek) fajainak (állampolgárság, lakóhely, állandó tartózkodási hely, a dolog fekvési helye, a legszorosabb kapcsolat) és a meghatározásukra kiható elveknek és körülmények jellemzőinek (jellemző tartalom, favor negotii, a kedvezőbb jog, a szerzett jogok) a feldolgozásán és elemzésén keresztül. A kollíziós szabályok alkalmazásában felmerülő kérdések keretében tárgyalja a minősítés, a vissza-és továbbutalás, a csalárd

---

*Bordás Bernadett* tudományos munkatárs.

kapcsolás, az intertemporális jog és a nem egységes jogrendszerre történő utalás problémáit. A kollíziós jogi módszer alkalmazásának előfeltételeivel és módjával (összehasonlító jogi áttekintés, közrend, előzetes kérdés) zárul.

Az egyéb módszerek cím alatt tárgyalja Sajko a közvetlen alkalmazást igénylő jogszabályokat és a külön anyagi jogszabályokat, amelyek a kollíziós jogi szabályozás (módszer) kiegészítését képezik és amelyek nélkül a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyok rendezése ma már el nem képzelhető. Ugyanezen cím alá kerültek az USA-ban kifejlesztett korszerű módszerek és képviselőik (Cheatham, Reese, Cavers, Currie, Von Mehren, Trautman, Leflar, Ehrenzweig) akiknek az elméletei a klasszikus nemzetközi magánjog módszertani alapjait ingatták meg.

Sajko könyvének nagy erénye, hogy áttekintő, világos képet ad a külföldi elemet tartalmazó jogviszonyok kollíziós szabályozási folyamatába, processusába: a kollíziós szabály kiválasztásától és alkalmazásának csapdáin és kihívásain keresztül az úgymond „kísérő", de elengedhetetlen jogszabályokon át: a lois d'application immédiate és a speciális anyagi jogi szabályok nélkül, ugyanis, nem képzelhető el a különböző jogrendszerek együttműködése és méltányolása.

Ugyanúgy a könyv erényei közé tartozik a gazdag összehasonlító jogi áttekintés és a bírói gyakorlatra való hivatkozás magában a szövegben és a mellékletként szolgáló, témakör szerint kiválasztott kodifikált kollíziós szabályok és a rendszerezett szabályok és bírói gyakorlat gyűjteménye.

Várady Tibor nemzetközi magánjoga az 1983. január 1-jén hatályossá vált törvény után megjelent első könyv, amely a jugoszláv tételes nemzetközi magánjog alapján íródott. A mű ennek az összetett és időszerű anyagnak a komplex feldolgozására törekszik és rendszerében a szükséges kiegészítő és kísérő területek magyarázatával együtt a törvény rendszerét követi. A nyolc részből álló könyv első és bevezető része a releváns nemzetközi magánjogi tényállás fogalmát és fajait, az ilyen tényállásból eredő viszonyok szabályozási módjait, a nemzetközi magánjog fogalmát, tárgyát és elnevezését határozza meg, és a tételes nemzetközi magánjog forrásait sorolja föl.

A második rész a nemzetközi magánjog általános intézményeinek az ismertetésével a jogág általános részét képező és meghatározó specifikus fogalomtár tartalmát és a nemzetközi magánjogi normák hatásának institucionális kereteit adja meg. A kollíziós szabály fogalma és fajai, szerkezete, jogi természete és a kapcsoló tényező meghatározása, a minősítés problémája és megoldása, a renvoi, a közrend és a csalárd kapcsolás elméleti alapjainak, az összehasonlító jogi megoldásoknak és a jugoszláv jog első ízben törvényben kifejtett álláspontjainak összevetése útján történik. Ebben a részben külön figyelmet érdemelnek a vissza- és továbbutalásnak szentelt oldalak, amelyek a törvény 6. szakaszában általános intézményként elfogadott renvoi elemzését és javasolt alkalmazási módját adja az eddigi (és valószínűleg továbbra is) igen heterogén jugoszláv gyakorlat közepette.

A második rész folytatásában a szerző a nemzetközi magánjog és az idő-tényező viszonyát vizsgálja — a mozgó kollízió (conflit mobile) jelenségével együtt, és azt a nem egységes jogrendszer és a nemzetközi magánjog, a külföldi jog alkalmazása, valamint a viszonosság és a retorzió kérdéseivel zárja. Ezek után a harmadik részben a történeti áttekintés következik. Ez a kissé szokatlan sorrend előnye abban van, hogy a nemzetközi magánjoggal első ízben találkozó olvasót felkészülve és az alapfogalmak tisztázásával bocsáthatja a korábbi idők doktrínájának (esetleg kritikai) tanulmányozásába.

A negyedik résszel kezdődik a különös rész, amely az irányadó jog meghatározására vonatkozik a személyek jog- és cselekvőképessége, a családjogi és öröklésjogi viszonyok, a dologi jogi viszonyok, a kötelmi jogviszonyok és az egyes szerződéstípusok, a váltóból és a csekkből eredő jogok és kötelességek, valamint a szerződésen kívüli felelősség tekintetében.

Az ötödik rész a külföldiek jogállását tekinti át röviden. (A külföldieknek a JSZSZK-ban magánjogi viszonyok létesítésére irányuló joga.) A külföldiek klasszikus polgári jogi (magánjogi) ügyleteire vonatkozó szabályokon kívül a szerző megkülönböztetett figyelmet fordít a külföldieknek a JSZSZK-ban a gazdasági együttműködés magasabbrendű formáiban való részvételi jogára. Ez alatt, tulajdonképpen, a közös beruházásokat, annak feltételeit és a külföldieknek a közös beruházási szerződésből eredő jogait kell érteni.

A hatodik rész elemzéseinek alapját ismét a nemzetközi magánjogi törvény rendelkezései képezik — a külföldi elemet tartalmazó jogvitákban folytatott polgári eljárás kérdéseit (joghatóság és fajai, külföldiek jogállása az eljárásban, külföldiek perbeli cselekvőképessége, jogsegély), és a külföldi ítéletek elismerési és végrehajtási feltételeit tárgyalja a szerző részletesen. Az utolsó előtti rész tárgya a nemzetközi kereskedelmi választottbíróságok. A szerző a törvény rendelkezéseit (a külföldi választottbírósági döntések elismerésének és végrehajtásának feltételei és az erre irányuló eljárás) meghaladóan, részletesen és szakavatottan ismerteti az olvasóval azokat a kérdéseket, amelyek nemcsak a joghallgató kíváncsiságát, hanem a nemzetközi kereskedelmi ügyletekben jártas üzletemberek érdeklődését is kielégítik (a választottbíróságok fogalma és fajai, joghatósága, a választottbírósági eljárás, az anyagi jogi szabályok alkalmazása a választottbírósági eljárásban).

A könyv utolsó része a JSZSZK-beli belső jogszabályösszeütközésről szól dióhéjban. Ezek jogi alapja az 1971. évi alkotmánymódosításokban és a JSZSZK 1974. évi alkotmányában található, amely bizonyos területeken bevezeti a törvényalkotói kompetencia decentralizációját: meghatározott magánjogi viszonyok szabályozása az egyes köztársaságok és autonóm tartományok jogkörébe tartozik. Az esetleges szabályozási különbségek miatti összeütközések megoldására szolgálnak. A személyi jogállás, a családi és öröklési viszonyokban a törvény- és illetékesség összeütközés megoldásáról szóló törvény (Zakon o rešavanju sukoba zakona i nadležnosti u statusnim, porodičnim i naslednim odnosima), amelyet 1979-ben fogadtak el. Ez a specifikus problémakör a nemzetközi magánjogi tankönyv keretében szükségképpen csak a legfőbb jellegzetességek ismertetésére szorítkozhat (a belső kollíziós szabályok különleges helyzete, a belső jogszabályösszeütközés és a kollíziós jog „védőintézményeinek" viszonya, a jugoszláv belső kollíziós szabályok bizonyos jellemző konkrét megoldásai).

E könyv elsősorban tankönyv, amelyben a szerző hű maradt a korábbi műveiben már sikeresen alkalmazott módszerhez. A nemzetközi magánjog jellegzetes, komplex, könnyűnek épp nem mondható tárgyát számos, hazai vagy külföldi bírói gyakorlatból vett eset vagy hipotetikus példa segítségével ábrázolja a könnyebb megértés és áttekintés céljából.

Külön ki kell hangsúlyozni a mű jelentőségét azok számára, akik a nemzetközi magánjog szabályait gyakor-

latban alkalmazzák, mert a kodifikált tételesjogi szabályok első sokoldalú és teljes elemzését adja, ismerteti a nyílt kérdésekben kifejtett álláspontokat és azokban állást is foglal, vagy pedig útmutatást nyújt.

Meg kell említeni még azt is, hogy a könyv mindegyik fejezetét a releváns hazai és külföldi irodalom jegyzéke vezeti be, a könyvet pedig a mellékletekként szereplő, a más országok jogszabályaival meghatározott viszonyokban való törvényösszeütközés megoldásáról szóló törvény szövege, a nemzetközi magánjognak szentelt cikkeket és tanulmányokat megjelentető folyóiratok jegyzéke, valamint a jugoszláv és külföldi nemzetközi magánjogi tankönyvirodalom jegyzéke zárja.

A fent említettekből következik, hogy Várady könyve kétségtelenül hasznos és igen értékes hozzájárulás azoknak a kérdéseknek és problémáknak a megoldásához, amelyek a jugoszláv nemzetközi magánjog elméletében és gyakorlatában felmerülnek.

*ifj. Trócsányi László*

**Tudományos vitaülés az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozásáról**

Az MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának megbízásából készült el „Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása" c. tanulmánykötet, melynek vitája 1986. június 30-án volt az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében.

Mielőtt a tanulmánykötet vitáját ismertetnénk, szükséges magának a tanulmánykötetnek a rövid összefoglalása. Az MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának egyik kutatási területe az alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozása, miután távlatokban szükségessé válik alkotmányunk felülvizsgálata. Ezt indokolttá teszi az a tény, hogy a jelenleg hatályos — de többször módosított — 1949. évi alkotmány számos rendelkezése korszerűsítésre, illetve egyes jogi intézmények alkotmányos rögzítésre szorulnak.

„Az állampolgári alapjogok és kötelezettségek alkotmányjogi szabályozása" c. tanulmánykötet igyekezett az alapjogok és kötelezettségek körét széleskörűen behatárolni, noha a tanulmányok szerzői nem törekedtek arra, hogy az alapjogok és kötelezettségek teljes katalógusát áttekintsék. A tanulmányok elsődleges célja az volt, hogy a főbb területeken a jelenlegi problémákat felszínre hozzák és ezzel előmozdítsák a további kutatásokat; körültekintő jogösszehasonlítást és a hatályos szabályozás kritikáját követően de lege ferenda szempontokat tartalmaznak.

*Ádám* Antal A szabadságjogok alkotmányos szabályozása c. alatt írt tanulmányt. A szabadságjogok fogalmából kiindulva részletesen vizsgálja, hogy a szabadságjogok és általában az alapjogok hol helyezkedjenek el az alkotmányban. Megerősíti azt az álláspontot, miszerint hasznosabb lenne azokat szerkezetileg az alkotmány elején — a politikai és gazdasági viszonyokat érintő alapvető rendelkezések után, de az állami szervekről szóló fejezetek előtt — szabályozni. Véleménye szerint az alkotmány tartalmazzon rendelkezést az állam népességét érintő főbb kérdésekről is. Pl. nyilvánítsa ki, hogy a magyar állampolgárság megszerzésének és elvesztésének módozatait a nemzetközi jog általánosan ismert elveivel összhangban törvény állapítja meg. A személyi szabadság és sérthetetlenség témakörében szerinte szükségesnek mutatkozik annak az alkotmányban történő rögzítése, hogy mindenkinek joga van arra, hogy személyét szabadon fejleszthesse és megtehessen mindent, ami nem sérti mások jogait, nem ütközik a szocialista társadalmi együttélés szabályaiba. Mondja ki továbbá az alkotmány, hogy az állami és társadalmi szervek, valamint a polgárok kötelesek tiszteletben tartani a személyi szabadságot és sérthetetlenséget, valamint az emberi méltóságot. Az alkotmány határozza meg, hogy őrizetbevételt, előzetes letartóztatást, fogvatartást milyen feltételek mellett, mely szervek mennyi időre rendelhetnek el. A magánlakás és levéltitok sérthetetlenségét illetően arra a következtetésre jut, hogy az alkotmány nyilvánítsa ki, mely esetekben nem kell e jogokra figyelemmel lenni. Alkotmányos rögzítést kíván az is, hogy házkutatásnak csak a törvényben meghatározott esetekben és módon lehet helye.

A szólásszabadságot és sajtószabadságot illetően a szerző kifejti, hogy szükséges a tömegközlési intézmények politikai, társadalmi és kulturális életben betöltött szerepének meghatározása, ki kellene nyilvánítani az állami szervek tájékoztatási kötelezettségét, valamint az állampolgárok tájékozódáshoz való jogát. A lelkiismereti és vallásszabadságra vonatkozó alkotmányos tételek gazdagítására többnyire lehetőséget lát. Az egyház és vallásfelekezetek egyenjogúsága, a vallás gyakorlásának és az ateista propaganda folytatásának joga, az egyházak és iskolák elkülönítése, a vallásos meggyőződés miatt fegyveres katonai szolgálati kötelezettség teljesítése alóli felmentés feltételei, ennek hatásköri és eljárási rendje, az állam és az egyházak közötti együttműködés a nemzetközi alkotmányfejlődést alapul véve mind olyan témakörök, amelyeknek újszerű alkotmányos rögzítése megfontolást igényelne.

Az egyesülési, gyülekezési és felvonulási szabadság tárgykörében az alkotmányba fel kellene venni a szocialista társadalomépítés céljait nem sértő vagy veszélyeztető felvonulások és tüntetések (demonstrációk) szabadságának biztosítását arra utalással, hogy e jog gyakorlásának feltételeit és kereteit törvény határozza meg. Az alkotmánynak utalnia kellene az egyesülési jog gyakorlásának főbb célkitűzéseire és az egyesületek jellegzetes csoportjaira.

Javasolja végül olyan alapelvek rögzítését is, mint az állami és társadalmi szervek működésének nyilvánossága, a tisztviselők beszámolási kötelezettsége, a közvélemény figyelembevétele, az állami, társadalmi és egyéb szervek állampolgári jogok megvalósításának előmozdítása terén jelentkező feladatai.

*Trócsányi* Lászlónak a „Gazdasági-szociális jogok alkotmányos szabályozása" c. tanulmánya az egyes nyugati, ún. szociális alkotmányok és a szocialista alkotmányok megoldásainak figyelembevételével a gazdasági és szociális alapjogok mennyiségi és minőségi bővülésére hívja fel a figyelmet: Új alapjogok kialakulása mint fejlődési tendencia észlelhető, ennek megfelelően pl. több alkotmány tartalmaz rendelkezést az egészséges környezethez való jogról, az anyagi ellátáshoz való jogról. A minőségi gazdagodást pedig abban lehet fellelni, hogy számos alapjog tartalma bővült. Így pl. a munkához való jog magában foglalja azt a jogot, hogy az állampolgárok megválasszák a szakmát, a foglalkozási ágat és a munka nemét a hivatásnak, a képességnek, a szakképzettségnek, a végzettségnek megfelelően, figyelembe véve természetesen a társadalmi szükségleteket. A korai szocialista alkotmányokban pl. ez a részletezés hiányzik, nyilván abból a megfontolásból

---

ifj. *Trócsányi László* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

kiindulva, hogy az állampolgárnak a munkához való joga bármilyen munkalehetőség felkínálásával megvalósul.

A tanulmány szerzője számos olyan gyakorlati anomáliára hívja fel a figyelmet, amely a gazdasági- és szociális jogokkal kapcsolatosan a gyakorlatban felmerül. Így pl. a tanulmány kifogásolja — a pihenéshez való jog kapcsán — az utóbbi idő azon gyakorlatát, mely szerint a hétköznapra eső munkaszüneti nap (november 7., május 1. stb.) esetében a munkarendet módosítják. Ezen megoldások nem következetesek, erőszakoltak és ellentmondanak az ember fiziológiai adottságainak. Ugyancsak nem lehet egyetérteni azon szabályozással, mely szerint vasárnapot oly módon nyilvánítanak munkanappá, hogy a vasárnapi pihenőnapot a dolgozók más napon vehetik igénybe, ugyanis ez esetben a dolgozók elvesztik a naptár adta kedvezményüket és a szabadnap biztosítása már a munkaadó rendelkezésétől válik függővé.

A tanulmány állást foglal amellett, hogy az évenkénti 2%-os nyugdíjemelési kulcsot differenciáltan kellene megállapítani, azaz minél régebbi a nyugdíjmegállapítás időpontja, annál nagyobb legyen az évenkénti nyugdíjemelés százalékos mértéke. Ez a szabályozás lehetővé tenné, hogy a nyugdíjak közötti aránytalanságok bizonyos mértékben kiegyenlítődjenek.

A tanulmány az alkotmányos szabályozást illetően arra a megállapításra jut, hogy az alkotmányban kellene rögzíteni a közvetlen demokrácia formáit (pl. a vállalatvezetésnél), a képviseleti demokrácia köréből a szakszervezetekre vonatkozó főbb szabályokat, a végzett munka mennyisége és minősége szerinti díjazás további elemeként a munka társadalmi hasznosságának elvét. Állampolgári alapjogként kellene az alkotmányba felvenni az üdüléshez való jogot, az ingyenes orvosi vizsgálathoz és gyógykezeléshez való jogot.

A tanulmány szerzőjének véleménye szerint a társadalombiztosítási alapelvek közül néhány ugyancsak az alkotmányba kívánkozik. Így különösen az, hogy a társadalombiztosítás állami feladat, a társadalombiztosítás keretében nyújtott anyagi ellátásnak a végzett munkához, illetve a szociális biztonság követelményéhez kell igazodnia.

*Ficzeréné, Sirkó* Alexandra „A családjogi viszonyok alkotmányos szabályozása" c. tanulmányában a nemzetközi jogi összehasonlítást követően a házassági-családjogi viszonyok hazai szabályozásának korszerűsítését és továbbfejlesztését többoldalú nézőpontból vizsgálja. Egyrészt ismerteti a családjogi jogalkotás fejlődésmenetét, másrészt kiemeli azon társadalmi problémákat, melyekkel a jogalkotási mechanizmusban számolni kell. A szerző álláspontja szerint a házassági-családjogi viszonyok jelen szabályozása több szempontból hiányos, s nem kellően segíti elő a házassági-családjogi viszonyok társadalmi elismertségét. Ennek megfelelően a házassági-családjogi viszonyok alkotmányos szintű szabályozásával szemben az az igény merül fel, hogy a szabályozás nemcsak a napi, konkrét ügyekre kínáljon megoldást, hanem perspektivikusan, hosszabb távon is befolyásolja az emberek magatartását. A tanulmány hangot ad annak is, hogy a család, házasság intézményével szembeni követelmények csak akkor teljesedhetnek be, ha a család az államtól, a társadalomtól megfelelő segítséget kap. Ennek megfelelően szükséges lenne az alkotmányban rögzíteni az állam, a társadalom ez irányú feladatait, a feladatok alapelveit, az állam és a család közötti teherviselés megoszlásának alapjait.

A szerző ugyancsak szükségesnek tartja a házassági-családi viszonyok alapjaira vonatkozó rendelkezéseknek az Alkotmányba való felvételét, miután hatályos alkotmányunk ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz. A házasságkötés szabadsága elvének megfogalmazása mellett a házasság társadalmi jelentőségének alkotmányos rögzítése feltehetőleg kedvezően befolyásolná a házassággal kapcsolatos kérdések családjogi és más jogágbeli szabályozását is. A szerző külön kiemeli, hogy a házastársak nemcsak egymásnak és a családnak tartoznak erkölcsi és jogi felelősséggel, hanem felelősségük van a társadalommal szemben is, így a házasság nem tekinthető egyszerű „magánügynek".

A nemek egyenjogúságát illetően szükségesnek mutatkozik alkotmányjogi rögzítése annak is, hogy a nők és a férfiak a házasságban és a családi életben teljesen egyenjogúak. Ennek az elvnek megfelelően korszerűsíteni kellene a vonatkozó családjogi, társadalombiztosítási stb. szabályokat. Végezetül kiemeli, mint alkotmányos rögzítésre szoruló tárgykört a gyermek-szülő közötti alapvető viszonyokat, valamint az ifjúságvédelemre vonatkozó főbb szabályokat.

A tanulmánykötetet *Szikinger* Istvánnak „Az állampolgári kötelezettségek alkotmányos szabályozása" c. tanulmánya zárja. A szerző részletesen foglalkozik az állampolgári kötelezettségek elvi és gyakorlati kérdéseivel. Kiemeli, hogy ezen témakör tanulmányozására mindeddig csak az alapjogokkal kapcsolatosan került sor, noha jelentőségénél és önállóságánál fogva a témakör akár monográfiát is megérdemelne. A kötelezettségek hagyományos értelmezéséből kiindulva — mely szerint a kötelezettségek jogiak és erkölcsiek — arra a következtetésre jut, hogy a szocialista alkotmányfejlődésnek a normativitás irányában kellene mutatnia, ezért a pusztán erkölcsi, nevelő jellegű, programszerű normákat az alkotmányból lehetőleg ki kellene hagyni. A jogok és kötelezettségek egységéről szóló alapvető szocialista felfogással kapcsolatosan a tanulmány kiemeli, hogy az egységből nem lehet azonosság, azaz nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a jogok gyakorlása egyben kötelezettséget is jelent. Ennek megfelelően a szerző lehetőséget lát a jogok és kötelezettségek egysége alkotmányi rögzítésének elhagyására, tekintettel arra, hogy noha az egység társadalmi értelemben fennáll, jogi megfogalmazása azonban félreértésekre adhat okot.

A tanulmány új alkotmányos kötelességként javasolja beiktatni az adófizetési kötelezettséget, pontosabban a közterhekhez való hozzájárulási kötelezettséget (adózás). Ezzel kapcsolatosan azonban szükség van az állampolgári beleszólás és ellenőrzés alapjainak alkotmányos rögzítésére.

A szerző az előző tanulmány szerzőjéhez hasonlóan ugyancsak kívánatosnak tartaná a szülők és gyermekek egymással szembeni kötelességeinek alkotmányos szabályozását, miután itt nemcsak erkölcsi, hanem jogi eszközökkel is biztosítható elvárásokról van szó. Indokoltnak tartja a tényleges fejlődési tendenciához igazodva egy általános vagyonvédelmi kötelezettség alkotmányos megfogalmazását, amelyen belül lehetne utalni a társadalmi tulajdon jelentőségére. Az eddigieknél teljesebb körű szabályozást igényel a természeti és kulturális értékek védelme. Megalapozottnak ítéli a szerző a munkavégzési kötelezettség alkotmányos kifejezésének további megtartását, egyidejűleg javasolja, hogy a művelődési kötelezettség helyett — a művelődéshez való jog fenntartása mellett — a tankötelezettségre történjék utalás. Kívánatosnak tartaná az egyenlő kötelezettségek elvének alkotmányba való foglalását is.

A tanulmánykötet tudományos vi-

táján az MTA Közigazgatástudományi Bizottságának tagjai, egyetemek, más tudományos intézmények, állami szervek, főhatóságok képviselői vettek részt. *Kovács* István akadémikus megnyitójában hangsúlyozta az alkotmány továbbfejlesztésének szükségességét, és ismertette az ez irányban folytatott kutatások menetét.

*Halász* József opponensi véleményében kitért arra, a szocialista alkotmányfejlődés egyik *jellemzője,* hogy az alapjogokat az alkotmány elején, az államszervezeti szabályok előtt szabályozza. Hangsúlyozta a nemzetközi dokumentumokba foglalt alapjogok tanulmányozásának fontosságát, ugyanis mind ratifikálásukkal, aláírásukkal, a beszámolási kötelezettség vállalásával az a fontos probléma merül fel, mennyiben kötik az államot az alapjogok, vagy alapjogok egyes dokumentumai.

Állást foglalt az alkotmány normativitásának fejlesztése mellett, mert az általános jelleg eltúlzása stabilitást ad ugyan az alkotmánynak, de alkalmas arra is, hogy az alkotmány elszakadjon a törvényhozástól és jogalkotástól, és így a jogalkotás alkotmányosságának ellenőrzése lehetetlenül. A normativitás erősítése mellett szükséges az alapjogok intézményi biztosítékainak rögzítése is — esetleg olyan formában, hogy a külön törvényi szabályozás szükségességére történjék utalás a különböző alkotmányos jogok biztosítékai tekintetében.

*Lőrincz* Lajos az egyes alapjogok feldolgozásával kapcsolatosan kiemelte, hogy további alapjogok megvizsgálására vagy részletesebb megvilágítására lett volna szükség, így pl. az élethez való jog, a bírósághoz való fordulás joga, az állami és társadalmi szervek működésének nyilvánossága, a tisztviselők beszámoltatása és kiválasztása, a közvélemény figyelembevételének kötelezettsége, a bérezéshez való jog, a sztrájkjog, a lakáshoz való jog stb.

Az opponens szintén az alkotmányos garanciák bővítésének szükségessége mellett emelt szót, hivatkozván arra, hogy az alkotmány értéke végezetül elsősorban attól függ, hogy az azokban foglaltak mennyire valósulnak meg.

*Abonyi* Géza a gazdasági és szociális jogokat érintő tanulmánnyal kapcsolatos opponensi véleményében részletesen vizsgálta a társadalombiztosítás állami irányításából adódó követelményeket. Az opponens szerint az alkotmánynak a társadalmi rendről szóló részében utalni kellene arra, hogy a társadalombiztosítás állami irányítását az állami szerveknek a társadalombiztosítás önkormányzati jellegű testületeinek közreműködésével kellene megvalósítaniok, ugyanis ez lehetőséget és garanciát jelentene arra nézve is, hogy az országgyűlés, mint legfelsőbb államhatalmi szerv közvetlenebbül foglalkozhassék a társadalombiztosítással. A társadalombiztosítás egyes feladataival kapcsolatosan kiemelte a megelőzés és a rehabilitáció társadalombiztosítási feladatait, melyek jelenleg még ugyan nem teljes mértékben részei a társadalombiztosításnak, de súlyuknál fogva alkotmányos szabályozásban is részesedniök kellene.

*Bokorné Szegő* Hanna néhány új alkotmányra hívta fel a figyelmet, valamint az állampolgári alapjogok nemzetközi jogi vetületeivel foglalkozott. Kifogásolta, hogy a tanulmányok keveset foglalkoznak a garanciális intézményrendszerrel, és nem utalnak egyes más államokban bevált megoldásokra (pl. ombudsman). Az egyes alapjogok csoportosítását illetően javasolta az abszolút és korlátozható alapjogok közötti megkülönböztetést, azzal, hogy minden esetben meg kell határozni, hogy valamely alapjog mikor és milyen mértékig korlátozható. *Szamel* Lajos hangsúlyozta, hogy az alkotmányokon túlmenően másik államok alkotmánytörvényeit is figyelembe kell venni, valamint az alkotmányos panasz, mint garanciális intézmény jelentőségére hívta fel a figyelmet. *Szilágyi* István (Állami Egyházügyi Hivatal) a lelkiismereti és vallásszabadság kapcsán a fegyveres katonai szolgálat lelkiismereti alapon történő megtagadásának intézményével foglalkozott. Kifejtette, hogy jelenleg ez a kérdés nem alkotmányjogi, hanem politikai és napjainkban még nem értek meg a feltételek ennek alkotmányos szintű szabályozására.

*Vida* István (Igazságügyi Minisztérium) a törvényesség és alkotmányosság fogalmaival foglalkozott, majd az „alkotmányos jogszabályok" kitételére utalva hangsúlyozta, hogy minden egyes jogszabálynak alkotmányosnak kell lennie, így a kitétel jogtörténeti értékű. Szükségesnek látta a meglévő alapjogok gazdagabb tartalommal történő bővítését, valamint új alapjogok alkotmányos szabályozását. A szabályozási nehézségeket illetően utalt arra, hogy egyes állami szervek monopóliumot élveznek az adott kérdéskör szabályozásában (pl. Állami Egyházügyi Hivatal), így más szervek nehezen tudják elképzeléseiket érvényesíteni. *Berényi* Sándor arra hívta fel a figyelmet, hogy az alkotmány mindig kettős funkciót tölt be, miután egyben politikai és jogi okmány is. Ennek ellenére az alkotmányban csak olyan szabályokat szabad rögzíteni, amelyeknek a realizálására a társadalmi-gazdasági feltételek megvannak. Álláspontja szerint pl. a lakáshoz való jog is alapjog, de jelenlegi viszonyainkban ennek rögzítése garanciák hiányában nem lenne szerencsés. *Ficzere* Lajos az állampolgári alapjogok alkotmányon belüli szerkezeti elhelyezésével, a katalógus bővítésének szükségességével, valamint az alapjogok érvényesítésének lehetőségeivel foglalkozott felszólalásában. *Weiss* Emília a családjogi viszonyok alkotmányos szabályozásával kapcsolatosan a családi viszonyok elveinek alkotmányban történő rögzítését tartotta fontosnak és javaslatot tett arra, hogy a tanulmányban foglaltakat a készülő családjogi törvénynél vegyék figyelembe.

*Holló* András a „jogi alkotmány" iránti igényt emelte ki írásban megküldött hozzászólásában. Az egyesülési jog kapcsán garanciális intézmények kiépítésére hívta fel a figyelmet, miután az egyesület szervezése a felügyeleti szerv által megtiltható, s ez esetben előzetes intézkedésről lévén szó, a bírói út igénybevételére nincs lehetőség. A személyi tulajdonhoz való jog, mint alapvető állampolgári jog alkotmányban történő rögzítésén túlmenően Holló András annak a véleményének adott hangot, mely szerint a személyi tulajdonhoz való jog nem a gazdasági és szociális jogok körébe, hanem a személyi szabadságjogok körébe tartozik. Ezt az alanyi jogok jogi jellegével, illetve a védelemhez szükséges jogi garanciák szükségességével igazolta.

*Zsiga* László (SZOT) ugyancsak írásban küldte el észrevételeit. Az alkotmány normativitásának szükségességén túlmenően véleménye szerint az alapvető rendező elveket is az alkotmányba kellene belefoglalni, ugyanis ezek időtállóbbá teszik az alkotmányt, másrészt alapját képezhetik a szakjogági szabályozásnak. Az egyes alapjogokat illetően szerinte a katalógus bővítése látszik indokoltnak, s ennek alapján a szakszervezetek szervezésére és szabad működésére vonatkozó garanciális szabály felvétele is indokolt lenne már csak azért is, mert a szakszervezetek feladatai ma már jóval túl mennek a Munka Törvénykönyvébe felvett, a dolgozók élet-, és munkakörülményeit érintő érdekképviseleti és érdekvédelmi tevékenységen.

A vitaülés a szerző észrevételeivel és *Kovács* István akadémikus zárszavai-

val ért véget. Kiemelte, hogy az állampolgári alapjogok és kötelességek alkotmányos szabályozását uniformizálni helytelen volna, mivel azok alkotmányos szabályozására is erőteljes befolyást gyakorolnak az ország társadalmi-gazdasági fejlődésének sajátosságai, a nemzeti hagyományok stb. Ez utóbbi azonban nem jelentheti az emberi és állampolgári jogok alkotmányos szabályozásában megnyilvánuló progresszív tendenciák figyelmen kívül hagyását. Az új, korszerű szabályozási modell kimunkálásánál mind a nemzeti sajátosságokat, mind pedig az alkotmányos szabályozásban más országokban és nemzetközi szinten tapasztalható bevált megoldásokat egyaránt indokolt figyelembe venni, illetve hasznosítani.

*Révész T. Mihály*

**Doktori értekezés a harmincas évek magyar hadseregének politikai szerepéről**

A két világháború közötti időszak Magyarországának történetéről Klio munkásai, s az átélő kortársak, a politikai színpad egykori hazai, s külhoni szereplői, publicisták és joghistorikusok eleddig is könyvtárnyi irodalommal lepték meg az érdeklődő nagyközönséget, s a szűkebb szakmát. Azt azonban aligha állíthatnók, hogy e gazdag termés egyértelmű képet rajzolt volna e kis közép-kelet európai ország „zsákutcába" vezető negyedszázadának történéseiről. Tán túl közeliek voltak az emlékek, nehezen heggedők a sebek, s bűntudattal terheltek maguk a sérüléseket okozók, de bizonyos, hogy Horthy „országlásának" megítélésében, az ellenforradalmi rendszer alapvető jellemvonásainak minősítésében még a hazai történetírók is megosztottak voltak, s maradtak mindmáig. Volt aki a két világháború közötti időszak magyar politikai rendszerét egyértelműen a fasiszta cimkével látta el, majdhogynem egyenlőség jelet téve Bethlen és Imrédy, meglehet még Szálasi közé is. Mások — a jóval cizelláltabban fogalmazók — pedig ekként formuláztak: „a Horthy-rezsim — több-kevesebb belső változásokkal — mindvégig magán viselte a fasizmus döntő jegyeit."

E két — az ellenforradalmi Magyarország hatalmi rendszerét — alapvetően elmarasztaló álláspont mellett természetesen akadtak olyanok is, akik a fenti határozottan elítélő verdiktekkel szemben eszmetörténeti kutatásaikra alapozva, vagy akár politikatörténeti vizsgálódásaik eredményeivel argumentálva fenntartásaikat hangsúlyozták. Igaz, nem hallgatható el az sem, hogy különösen határainkon kívül, s nem is magyar nyelven jónéhányan tettek kísérletet arra, hogy az ellenforradalmi regnálást — annak minden reakciós vonását, retrográd momentumát feledve, s feledtetni szándékolva — felmentsék a történelem ítélőszéke előtt.

A korszak historiográfiájának e csupán jelzésszerűen felvillantott sokszínűsége, az álláspontok heterogenitása szolgálhat magyarázatul arra, hogy az elmúlt esztendőkben mind több munka vállalkozott az ellenforradalmi Magyarország történetének bemutatására, e sötét felhőkkel terhelt negyedszázad egészének, vagy néhány jelentős esztendejének politikatörténeti vizsgálatára. Ezek egyike Vargyai Gyula monográfiája, amely „A hadsereg politikai funkciói Magyarországon a harmincas években" címmel az Akadémia Kiadó gondozásában jelent meg nemrégiben, s amelynek doktori értekezésként való megvitatására 1986. szeptember 17-én került sor a Tudományos Minősítő Bizottság által kiküldött Bírálóbizottság előtt. Az értekezésként dezignált opus opponensei, vagy méginkább önhibájukon kívül megkésett lektorai Siklós András és Szamel Lajos professzorok, illetve Tóth Sándor ezredes a hadtudományok kandidátusa voltak.

E ma még meglehetősen formabontónak tűnő tudományos diszkusszió tartalmas könyvvitává lépett elő, amely tagadhatatlan tudományos tétjén túl, arra is választ adott, miként működött közre a társadalom bizonyára legjobban organizált szervezete az ellenforradalmi rendszer gépezetének mozgásában, mennyire determinálta annak politikáját, milyen módon hatott közre a mind végzetesebbé váló külpolitikai irányvonal kialakításában, milyen szerepet vállalt a hivatalos politika hazai céljainak elérésében.

E gazdag tudományos tanácskozás tudósítója bizonyára meddő vállalkozásba kezdene, midőn akárcsak vázlatosan is megpróbálná felvillantani a majd húszévnyi, gazdagon hömpölygő történeti analízis valamennyi lényeges megállapítását, vagy érzékeltetni a sokszínűen megfestett történelmi tabló megannyi színárnyalatát. Igaz, méltathatnám a mű alkotmány- és politikatörténeti vizsgálódásainak új eredményeit, az 1939. évi II. törvényben a kormány, s így a hadsereg részére is biztosított kivételes hatalom és lehetőségek jellegéről adott újszerű jellemzését, a felsőbb katonai igazgatás szervezetrendszere változásainak izgalmas ábrázolását. Ehelyütt azonban inkább azokat a gondolatsorokat, elemzéseket idézem fel, amelyek az ellenforradalmi Magyarország politikai rendszerének kérdőjeleire adnak egyfajta választ.

Ezek sorában az első helyre kívánkozik annak az alapvető problémának a körbejárása, hogy a harmincas esztendők Magyarországán a kül- és belpolitikai téren egyaránt jobboldali irányt váltó politikában milyen szerepet vállalt a katonai vezetés, s maga a hadsereg. Vargyai Gyula a katonák (értsd ez alatt a legfelsőbb katonai vezetést) külpolitikai szerepvállalásáról szólván izgalmasan pergő képet rajzol arról a folyamatról, melynek révén a vezérkar igencsak „közel került a külpolitikai döntésekhez". Ebben jelentős szerepet vállalt a vezérkar hírszerző osztálya, amely ugyan klasszikus feladatkörének ellátásában szerény eredményekkel büszkélkedhetett csupán, ám külpolitikai elemző munkája révén a legfelsőbb katonai elit számára különösen az olasz és német kapcsolatrendszer kiépítéséhez szolgált használható koncepciókkal. A munka azonban meggyőzően emeli ki, hogy a hadsereg, s annak vezetése a vizsgált időszakban még a külpolitikában sem jutott túlsúlyos szerephez, ellenkezőleg nemegyszer kényszerült arra, hogy óva intse a politikai vezetést: „döntéseikben a fegyveres erőkkel alig számolhatnak". Jóllehet ez a katonákat „megszégyenítő" óvatosság — s ezt Siklós professzor helyesen hangsúlyozta — a korszak végén, s különösen a háborúba lépés idején már a múlté volt. Az azonban aligha vitatható, hogy a hadsereg aktivizálódást sürgető vezetése a politika alakítóiban jó partnerre talált, és sodorta az országot hamis illúziókat kergetve, „rossz érvekkel, a rossz odalon" a katasztrofális háború vértengerébe.

A közép-kelet európai politikai rendszerek jellegzetességeinek átfogó, komparatív vizsgálatára nem vállalkozó szerző a hadseregek e régióban jelentkező belpolitikai szerepvállalásáról szólva, bizonyosan a határainkon túl sem elvétve fel-felhangzó véleményekkel szemben is szükségesnek tartotta aláhúzni: „A két háború közötti időszakban a hadsereg a politika formálásának fő, egyes esetekben a legfőbb szereplője lett számos kelet-euró-

*Révész T. Mihály* egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

pai államban, így Lengyelországban, Romániában, Bulgáriában és Jugoszláviában. Kompromisszumos módon vett részt a politikai döntésekben Magyarországon..." A bethleni korszakot maga mögött tudó politikai struktúrában annak minden bonyolultsága ellenére, s a bekövetkezett jobboldali fordulat tendenciái mellett sem sejlett föl „az ellenforradalmi állam kialakulásában megvalósult katonai diktatúra felújításának lehetősége". Látható ez többek között abból is, hogy még a kormányzói jogkör hadúri jogokat magában rejtő, egyébként igencsak rendi eredetű antiparlamentáris lehetőségeivel sem éltek. Mindez persze nem zárta ki azt, hogy a katonai vezetés maga is közreható tényezője ne lett volna a jobbra tolódó belpolitikai folyamatnak. Így azután az is kézenfekvő, hogy a hadsereg csúcsán állók politikája nem volt lényeges ellentmondásban az egymást követő kormányok belpolitikájával. Igaz a fegyveres erők belső szerepvállalása majd mindvégig a színfalak mögött játszódott le. Többé-kevésbé ez jellemezte a baloldali mozgalmak megfigyelésének teljesítésében, a politikai szabadságjogok korlátozásában megvalósult katonai közreműködést. Tán csupán a sajtó kezelése, a cenzúra bizonyos fokú alkalmazási lehetősége biztosított a katonai vezetés számára a korábbinál nagyobb mozgásteret.

Ám hogy a hadsereg, a korábban, akár a múlt században lecövekelt alkotmányos elvek okán sem nem uralta el a belpolitikai életet, azt jól példázzák azok a kudarcok is, melyek a katonai vezetést az igazságszolgáltatás munkájába történő beavatkozási kísérletek során érték.

A mindig, s nemegyszer szarkasztikusan, szellemes Szamel professzor a monográfia egyik döntő érdeméül ismerte el a Vargyai előásta bizonyítékokat, melyek szemléltetően érzékeltették, hogy a bírói hierarchia csúcsán álló két fórum, a Kuria és a Közigazgatási Bíróság alkotmányos jogállásának és a tőlük elvárható „erkölcsi színvonalnak" megfelelően döntött akkor, midőn a jogtalan katonai intervenciókat visszautasították.

A doktori értekezésre szánt könyv megállapításainak hangsúlyait alapvetően a harmincas évek eleje-közepére helyezve természetesen nem nyomozhatta tovább részleteiben a katonák későbbi politikai factumait, a hadsereg funkcióváltásának megannyi rezdülését. Így a szerző csupán azt jelezhette — s ezzel Tóth Sándor kandidátus is egyetértett —, hogy a politikában kompromisszumosan résztvevő hadsereg az évtized második felében a döntéshozatali folyamatban teret nyert, s a Vargyai által korántsem idillre festett kép így mind komorabb színeket öltött.

Az államszervezet militarizálódása, a kivételes hatalom biztosította törvény alkalmazása a katonai vezetést mind hangsúlyosabbá tette. E helyzetet — amelynek részletes bemutatására a vita alapjául szolgáló monográfia már nem vállalkozhatott — jól érzékeltették Teleki Pál miniszterelnök 1940-ben papírra vetett sorai: „Magyarországon jelenleg két kormányzati apparátus és két kormányzat van: az egyik a törvényes, a másik a közigazgatás majdnem minden ágára kiterjedő katonai kormányzat, amelynek minden intézkedéseit a törvényes kormányzat áttekinteni és ellenőrizni nem tudja".

A vitaülés színvonalas, a hallgatóság számára egyenesen intellektuális élményt nyújtó „pengeváltásai", az opponensek felvetette kérdések, s az arra adott meggyőző válaszok „minősíthetnék" a monográfiát, a diszkusszióra felkért tudós társakat is. Az előbbi értékelése azonban természetesen a kiküldött Bírálóbizottságra hárult, amely a gazdagon dokumentált s új tudományos eredmények garmadáját magába foglaló disszertációt a vita alapján is a tudományok doktorainak mércéjét megütő teljesítménynek deklarálva javasolta, hogy a Tudományos Minősítő Bizottság Vargyai Gyulának a történettudományok doktora címet adományozza.

Антал Адам

*Закон ВНР 1986 года о печати*

В статье представляется и оценивается закон о печати, принятый в марте 1986 г. В законе новым основным правом обеспечивается право граждан и общественности на получение информации и предусматривается обязанность государственных органов, хозяйственных и общественных организаций дать информацию. Права и обязанности журналистов также регулированы. Подобно предыдущему законодательству и новый закон не признает предварительную ведомственную цензуру. Однако определенные печатные издания, например, периодические издания, книги, и. т. п., также могут быть изданы при наличии разрешения. В случае отказа в разрешении имеется возможность обращаться в суд. Судебная защита обеспечивается и в других вопросах (например, отказ от обязанности дать информацию, исправление в печати, и т. п.).

Гамаш Шаркёзи

*О праве хозяйственной реформы в Китае*

В первой части статьи проанализированы основные черты системы планирования, цен, регулирования доходов, трудовой и социальной политики. Потом рассматриваются общие черты модернизации государственной организации, центральных и местных органов государственного управдения, с особым учетом Конституции декабря 1982 г. Во второй части статьи излагается процесс восстановления правопорядка, признания роли хозяйственного права, и представляются результаты важнейших хозяйственных законодательных актов.

Миклош Бауер

*Пределы автономии выбора форума и права в системе права СЭВ*

На основе практики арбитражного суда Венгерской Торговой Палаты и указа ВНР о международном частном праве рассматриваются пределы автономии по выбору форума и права. По мнению автора конвенция, принятая в Москве, ограничивает свободу сторон в выборе форума. В отношении выбора права автономия сторон является более широкой, но вследствие ОУП СЭВ она тоже имеет свои пределы. По мнению автора выбор венгерского права в качестве применяемого права в рамках СЭВ означает также выбор ОУП, так как ОУП СЭВ также является частью венгерского права.

Antal Ádám:

*Über das ungarische Pressegesetz von 1986.*

Die Studie befasst sich mit dem in März 1986 verabschiedeten Pressegesetz. Das Gesetz garantiert das Grundrecht zur Information, und bestimmt die Informationspflicht der Presse, der staatlichen Organe, der Unternehmen und gesellschaftlichen Organe. Auch dieses Gesetz, wie die bisherigen Vorschriften, kennt keine vorhergehende Zensur. Die Ausgabe gewisser Pressprodukte ist aber genehmigungspflichtig. Wird die Genehmigung abgewiesen, kann die Abweisung vor dem Gericht angefochten werden. Diese Möglichkeit besteht auch in anderen Fällen (z.B. im Falle der Verweigerung der Informationspflicht.)

Tamás Sárközy:

*Über das Recht der chinesischen Wirtschaftsreform, Zweiter Teil: Die Regelung der Wirtschaft, Staatsorganisation und Gesetzgebung*

Der erste Teil analysiert die Grundzüge des am Anfang der 80-er Jahre entstandenen Planungs-, Währungs- und Preissystems und die Versuche zum Ausbau des Systems der Arbeitswesens und der Sozialpolitik. Dann folgt die Schilderung der Charakteristik der Anstrengungen zur Modernisierung des Staatssystems und der zentralen und örtlichen Verwaltung, aufgrund der Verfassung, von Dezember 1982. Der zweite Teil der Studie berichtet über den Prozeß der Herstellung der Rechtsordnung, die Anerkennung der Rolle und Wichtigkeit des Wirtschaftsrechts, und über die neuesten Ereignisse der wirtschaftlichen Gesetzgebung.

Miklós Bauer:

*Die Schranken der Forum- und Rechtswahlautonomie im Rechtssystem des RGW*

Die Studie untersucht die Schranken der Forum- und Rechtswahlautonomie im Lichte der Praxis der Ungarischen Ständigen Schiedsgerichts der Handelskammer, und der Regeln des ungarischen IPR. Der Autor ist der Meinung, dass die Moskauer Konvention die Freiheit der Forumwahl der Parteien einschränkt. Was die Rechtswahl betrifft, kommt die Parteiautonomie besser zum Ausdruck, sie hat aber in den ALB/RWG auch seine Grenzen. Der Studie nach bedeutet die Wahl des ungarischen Rechts in der Relation des RWG zugleich die Wahl der ALB, weil die ALB/RWG auch ein Teil des ungarischen Rechts ist.

Antal Ádám:

*On the Press Act of 1986*

The study is an evaluating introduction to the Press Act, adopted in March, 1986. This act ensures the right of citizens and their communities to information as a new basic (human) right, then it defines the duty of the press, the state organs, the societal and economic organizations to inform. The act also regulates the rights and the duties of reporters. The new law — similarly to the former one — also does not institutionalize the censorship by the authorities. However, certain products of the press — e.g. books, regular papers — may only be published only on the license of the competent authorities, with a right to sue before the court against the decision declining this license. The act ensures judicial protection in other important questions (e.g. the refusal of information, press-rectification), too.

Tamás Sárközy:

*On the law of the Chinese economic reform, Part Two: Regulation of the economy, state structure, legislation*

The first chapter of the study analyzes the basic characteristic features of the new Chinese system of planning, prices and monetary regulation, the attempts made at the establishment of the system of labour and social policy. Then the endeavours for the modernization of the state organization, especially the central and the local bodies of public administration are discussed, mostly on the basis of the Constitution of 1982. The second chapter deals with the process of the re-establishment of the legal order, the growing role of economic law, as well, as the recent achievements of economic legislation.

Miklós Bauer:

*The limits of the autonomy of choice of forum and law in the CMEA-law*

The study tackles with the limits of the autonomy of choice of forum and choice of law on the basis of the judicial practice of the Court of Arbitration at the Hungarian Chamber of Commerce and the Hungarian private international law. According to the author, the Moscow Convention established limits to the freedom of choice of forum by the parties. The autonomy of the parties for the choice of law is stronger, but not without limits, taking into consideration the CMEA General Conditions of Delivery. The author points out, that the choice of the Hungarian law in the same time means the choice of the General Conditions, as well, because the General Conditions form a part of Hungarian law, too.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 86-4471. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fo 5003 FIET

XLII. új évfolyam 2. szám Budapest, 1987. február hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Könyvtár Telefon: 176-827 1828 Budapest

TARTALOM

NOVOTNI ZOLTÁN
A gazdasági társaságok (társulások funkciói) ..... 57

DOMÉ GYÖRGYNÉ
Gazdasági társulások a mezőgazdaságban ..... 61

KURASVILI, B. P.
A gazdasági rendszer alapvető láncszeme..... 73

SÁRKÖZY TAMÁS
A kínai gazdasági reform jogáról III. ..... 79

CSILLAG ISTVÁN
A kisvállalkozások jellegzetességei — a gazdasági munkaközösség ellentmondásosságai ..... 86

SZWAJA, JANUSZ
A találmányi jog korszerűsítése Lengyelországban... 94

Szemle

CSURGO OTTÓ
A termékfelelősségi eszme térhódítása a magyar bírói gyakorlatban ..... 101

Jogirodalom — Jogélet

Gergely Jenő: A katolikus egyház Magyarországon 1944—1971 (KŐHEGYI MIHÁLY)..... 103

TAKÁTS PÉTER—VÖRÖS IMRE
Magyar—NSZK eszmecsere egymás jogrendszereinek kölcsönös megismerésére ..... 104

Dantesz Péter: Az erkölcsi értékek szerepe a jog társadalmi hatékonyságában c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitája (SZLOVÁK TIBOR) ..... 105

СОДЕРЖАНИЕ: *Золтан Новотни:* Функции хозяйственных товариществ — *Мария Домэ:* Хозяйственные товарищества в сельском хозяйстве — *Б. П. Курашвили:* Основное звено хозяйственной системы — *Тамаш Шаркёзи:* О праве хозяйственной реформы в Китае, III. — *Иштван Чиллаг:* Характерные черты мелкой предпринимательской деятельности, с особым учетом противоречивости хозяйственных трудовых коллективов — *Януш Швая:* Совершенствование изобретательского права в Польше — *Обзор: Отто Чурго:* Распространение ответственности за продукцию в венгерской судебной практике — *Юридическая литература — юридическая жизнь:* Гергей Енё: Католическая церковь в Венгрии, 1944—1971 гг. *(Михай Кёхедьи)* — *Петер Такач—Имре Вёрёш:* Обмен мнениями юристов ВНР и ФРГ в целях взаимного ознакомления с правовыми системами друг друга — Дантес Петер: Кандидатская диссертация на тему »Роль моральных ценностей в общественной эффективности права« *(Тибор Словак).*

*INHALT: Zoltán Novotni:* Die Funktionen der Wirtschaftsvereinigungen. — *Frau György Domé:* Wirtschaftsvereinigungen in der Landwirtschaft — *B. P. Kurasvili:* Das Grundelement des Wiretschaftssystems — *Tamás Sárközy:* Über das Recht der chinesischen Wirtschaftsreform III. Teil — *István Csillag:* Die Eigenartigkeiten der Kleinunternehmen — die Widersprüche der Wirtschaftsgemeinschaften — *Janusz Szwaja:* Die Modernisierung des Patentrechts in Polen. *RUNDSCHAU: Ottó Csurgó:* Das Vorbrechen der Idee der Produktenhaftung in der ungarischen gerichtlichen Praxis. *RECHTSLITERATUR — RECHTSLEBEN: Jenő Gergely:* Die katolische Kirche in Ungarn 1944—1971 *(Mihály Kőhegyi)* — *Péter Takáts—Imre Vörös:* Diskussion zeischen ungarischen und westdeutschen Juristen — ein Mittel des gegenseitigen Kennenlernens des ungarischen, bzw. westdeutschen Rechtssystems — Die öffentliche Diskussion der Dissertation von *Péter Dantesz:* Die Rolle der moralischen Werte in der gesellschaftlichen Wirksamkeit des Rechts *(Tibor Szlovák).*

*CONTENTS: Zoltán Novotni:* The functions of partnerships (associations) in the economy — *Mrs. Mária Domé:* Economic associations in the agriculture — *B. P. Kurashvili:* The basic chain of the economic system — *Tamás Sárközy:* On the law of the Chinese economic reform, Part Three — *István Csillag:* The characteristic features of small ventures, with special regard to the contradictions of economic partnerships — *Janusz Szwaja:* The improvement of patent law in Poland. *Review. Ottó Csurgó:* The spreading of the spirit of products' liablility in the Hungarian judicial practice. *Legal literature — legal life.* Jenő Gergely: The Catholic Church in Hungary 1944—1971 *(Mihály Kőhegyi)* — *Péter Takáts—Imre Vörös:* A GFR—Hungarian conference for the mutual understanding of the legal systems of each other — *Péter Dantesz:* The role of moral values in the efficiency of law — the public discussion of a dissertation *(Tibor Szlovák).*

XLII. új évfolyam 2. szám Budapest, 1987. február hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

*Novotni Zoltán*

## A gazdasági társaságok (társulások) funkciói

### *1. A társasági koncepcióban rejlő funkciók*

Tanulmányunk célja a jelenlegi és kialakítandó magyar társasági jog sajátosságainak, a fejlődés tendenciáinak a társaság mint jogintézmény természetében rejlő sajátos funkcióinak a vizsgálata.

A társasági jogviszony háromféle funkciót hordoz:

*a*) szervezeti funkció,

*b*) tulajdonosi funkció és

*c*) gazdaságszervező funkció.

A társasági lehetőségben rejlő szervezeti funkció a társaság sajátos többalanyú jogi helyzete mellett a társaságba foglalt munkaszervezet létrehozatalának, működtetésének, módosításának és megszüntetésének feladatait látja el.

A társaság szervezeti funkcióját különféle, a társaság működését biztosító szervezetek, organizmusok segítségével képes elvégzeni. A társaság szervezetének meghatározó része a tagok *közgyűlése* (igazgatótanács). A közgyűlés mint a társaság valamennyi tagját átfogó szervezet az egyetlen olyan fórum, mely minden társasági tag részére biztosítani képes a társaság létrehozásával és működtetésével összefüggő szervezeti természetű tagsági jogok érvényesülését. A közgyűlés szerepe természetszerűen eltér a nagy taglétszámú társaságok vagy a csupán néhány tag által létrehozott közös vállalkozások tekintetében. A közgyűlés szerepe azonban bizonyos alapvető kérdések eldöntésére még a legnagyobb taglétszámú társulások tekintetében is szükséges. Közgyűlési határozat szükséges a társasági jogviszony keletkezése, a társasági tevékenység időtartamának, terjedelmének meghatározása tekintetében, a vagyonrészjegyek, betétek nagysága és fizetési feltétel tekintetében. Közgyűlési jellegű, de már inkább igazgatótanácsi feladatok:

— a belső munkaszervezet megállapítása;

— a munkaszervezet vezetőjének, ill. vezetőinek (igazgatók) kijelölése (választása), a munkáltatói jogok gyakorlása;

— a munkaszervezet terveinek megállapítása;

— mérlegbeszámolók elfogadása;

— igazgatóság megválasztása;

— módosítási kérdések (új tag felvétele, kizárás, helyettesítés) tekintetében döntés;

— tevékenységi kör módosítása;

— az eszközpótlás (pótbefizetések vagyoni hozzájárulások) tekintetében döntés;

— nyereségfelosztás meghatározása;

— értékpapírok kibocsátása;

— társaság megszüntetése, felszámolás során elszámolás;

— felügyelőbizottság vagy egyéb ellenőrző létesítése;

— tagjainak megválasztása;

— beszámolóinak elfogadása.

*A terminológia kérdése:* hatályos jogunkban általában az igazgatótanács elnevezés szerepel a tagok összességét magába foglaló testület elnevezéseként, bár a még hatályos részvénytársasági és korlátolt felelősségű társasági szabályozásban közgyűlés fogalom is szerepel.

Alkalmasabbnak tűnik a *közgyűlés elnevezés* használata, egyrészt azért, mert új vállalati jogunk az „igazgatótanács" elnevezés alatt a *vállalaton belül létrejött,* a vállalaton belüli demokrácia érvényesülését is biztosító, gazdaságirányító testületet érti — ezzel szemben a gazdasági társaságok igazgatótanácsa a külső, *tulajdonosi hatalom* megnyilvánulásának eszköze, tehát minőségi különbség van a kétféle, jelenleg azonosan elnevezett testület jellege és szerepköre között. Másrészt azért is helyesebbnek tűnik a közgyűlési elnevezés általánossá tétele, mert a nagy taglétszámú szervezetekben a tagok összességét csak ritkán lehet összehívni, ezért ez a közösség korántsem operatív feladatokat ellátó testület, ténylegesen nem képes a szervezet igazgatására.

A közgyűlésen való részvétel joga, illetve tágabb értelemben a tagságból eredő alapvető jogok megtestesítésének, igazolásának kérdését jelenlegi jogunk csak a kapitalista jogrendből örökölt társasági formák körében szabályozza. Álláspontunk szerint a nagy taglétszámú, elsődlegesen vagyonegyesítő társa-

*Novotni Zoltán* egyetemi tanár, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

sági formák tekintetében bevezethetőnek tűnik a tagsági jogokat megtestesítő, tehát *inkorporatív* természetű, *forgalom és terhelésképes* értékpapírok, pl. a *tagsági jegy* (részvény) bevezetése. Az értékpapír formájában megtestesített társasági tagság rendszerében egyrészt nem okoz nehézséget a társasági tőke növelésének szükségessége, mert ez értékpapírok kibocsátásával mindig realizálható — megoldódik a tagsági jogok átruházhatóságának kérdése, anélkül, hogy a társasági jogviszony állandóan átalakításra kerüljön, egyszerűbbé válik már létező társaságok részvétele újabb társasági jogviszonyokban.

Az értékpapírrendszer arra is módot ad, hogy maga a *társaság* is résztulajdonosi helyzetbe kerüljön, ha saját értékpapírjai egy részét nyeresége segítségével megvásárolja. (Ennek a lehetőségnek a következményeire még a későbbiekben visszatérünk.)

A tagok szempontjából azért tűnik előnyösnek az értékpapír formájában jelentkező tagsági jog, mert szükség esetén ennek átruházása egyszerűbben megoldható, másrészt az értékpapírokat hitelügyletek fedezeteként is le lehet kötni. (A társasági értékpapírok forgalmazása tekintetében a jelenlegi kötvényforgalom tapasztalatai már értékelhetőnek látszanak.)

*Az igazgatóság.* Hatályos jogunk szerint a társaságokon belül létrehozható igazgatóság mint az igazgatótanács operatív szervezete nem azonosítható a tőkés társaságok igazgatóságaival, de nem azonosítható a munkaszervezet tényleges irányítását végző igazgató (vezérigazgató) szerepkörével sem.

Jogunk jelenlegi elképzelése szerint az igazgatóság *nem képviseleti szerv,* tagjai önálló jogkörökkel nincsenek felruházva — lényegében az *igazgatótanács operatív* szervezete, mely egyes, az igazgatótanács hatáskörébe tartozó kérdések eldöntésére jogosult. A gyakorlatban az igazgatóság döntésébe utalt feladatok közül néhány:

— a közös vállalatnál lefolytatott állami ellenőrzések megállapításainak megtárgyalása, a szükséges realizálások tekintetében intézkedés;

— döntés jelentős, értékhatár fölötti (pl. a társulás vagyonának 1/5 részét elérő vagy meghaladó) szerződések megkötése tekintetében;

— döntés a társaság és tagjai között megkötendő szerződésekről, kivéve, ha az ilyen szerződések megkötése a rendszeres tevékenységéhez tartozik;

— igazgató (vezérigazgató)-helyettesek alkalmazása, felettük a munkáltatói jogkör gyakorlása;

— más társaságba vagy társulásba való belépés tekintetében döntés.

A kialakult — indokolt — gyakorlat szerint az igazgatóság tagjai a társaság legjelentősebb anyagi részvételt vállaló tagjainak megbízottai — tehát a „főrészvényesek". Ez a testület, mely rugalmasabb a nagy létszámú igazgatótanácsnál, szükség szerint, rövid időn belül összehívható, de általában negyedévenként ülésezik.

Az elmondottak ellenére azonban ez a testület sem tűnik tényleges, operatív döntésekre alkalmas és valóságos vezetéssel foglalkozó intézménynek, nem más, mint a *tulajdonosi jogokat hordozó testület és a tényleges vállalatvezetés közé beépített szükségtelen mechanizmus.*

A külföldi tapasztalatok figyelembevételével azonban az igazgatóság átalakítható *operatív, képviseleti jogokkal rendelkező és felelős testületté, mely valóságos összekötő kapoccsá válhat a tagok és a munkaszervezet között.* E megoldás azt jelentené, hogy az igazgatóság választott tagjai személyükben képviseleti jogkörrel — az ügyek meghatározott csoportja tekintetében együttes jogkörrel — felruházott *igazgatók,* akik nemcsak a társaságban döntő szerepet játszó tagok delegátusai, de egyben az operatív igazgatás részei is, mert irányítják a munkaszervezet meghatározott tevékenységét, illetve egységét. Az igazgatóság tagja lehet a *munkaszervezetből választott személy* is, főleg akkor, ha a munkaszervezet kollektívája maga is rendelkezik tagságot megtestesítő értékpapírokkal.

Az igazgatóság tagjai, az igazgatók nemcsak kollektív testületként, de személyükben is felelősek a közgyűléssel szemben, és felelősségük terjedelmét nem a munkajogi szabályok határozzák meg, hanem a *képviselőt delegáló társasági tag felel az igazgató magatartásáért vagy társasági betétje erejéig — vagy teljes vagyonával.* Az igazgatóság, mint kollektíva döntéseiért az összes igazgatósági tagot delegáló tagok felelősek a közgyűléssel szemben, egyetemlegesen. (Belső viszonyukban a delegált igazgató felelősségének aránya, illetve a vagyoni rész tekintendő irányadónak.) Az igazgatóság tagjai sorából kerül ki a munkaszervezet tényleges vezetője: a *vezérigazgató* vagy *ügyvezető igazgató.* A vezérigazgató jogállását tekintve igazgató, igazgatóságon belüli pozíciója a többi igazgatóéval azonos. A munkaszervezet tényleges irányítása tekintetében a vezérigazgató egyszemélyi hatáskörébe tartozó, illetve az igazgatóság jogkörébe tartozó feladatok elhatárolása tekintetében figyelembe lehet venni az állami vállalatok körében kialakított jogi rendezés elveit. (Vállalati tanácsok általános vezetésével működő vállalat modellje.) Az ügyvezető igazgató felelősségére is az igazgatói jogállás irányadó.

*Felügyelőbizottság, ellenőrző szervezet.* A társasági tevékenység jellegzetesen tagjaitól elkülönült tevékenység, melynek működését a vezető testületben nem képviselt tagok egyértelműen áttekinteni, illetve befolyásuk alatt tartani nem képesek. Mivel a tevékenység közös kockázaton alapul, érthető törekvés annak biztosítása, hogy az igazgatóság által nyújtott tájékoztatás mellett a tagok ellenőrzése más formában is érvényesüljön. A társasági tevékenységgel összefüggésben tehát az *államilag megszervezett* vállalati külső- és belső ellenőrző szervezet mellett szükséges olyan testület vagy intézmény is, mely a létrehozó, illetve tulajdonosi pozícióban lévő tagok — elsősorban a vezetésben nem képviselt kisebbség — érdekhelyzetéből kíséri figyelemmel a működést, eredményképzést, veszteségalakulást.

Az ellenőrző szervezet (felügyelőbizottság, ellenőrzőbizottság stb.) hatékony működését két szempont biztosítja: a *függetlenség* és a *hozzáértés.* A függetlenség elve azt kívánja meg, hogy az ellenőrző szervezet tagjai ne az igazgatóság, illetőleg a munkaszervezet tagjai sorából kerüljenek ki. A függetlenséghez tartozik az is, hogy a felügyelőbizottság tagjait ne az igazgatósági tagokat delegáló társak jelöljék, viszont annak nem lehet akadálya, ha egyéb — kisebbségben lévő — társasági tagok saját alkalmazottjaik közül jelölnek erre a tisztségre megfelelő személyeket. A *hozzáértés* elsősorban számviteli ismeretekben való jártasságot, ilyen irányú képesítést jelent. Testületi ellen-

őrző szerv esetében azonban célszerű az is, ha a tagok egy része a társasági alaptevékenység tekintetében rendelkezik megfelelő színvonalú szakmai ismeretekkel. Kisebb társaságok tekintetében az ellenőrzés egy független és számvitelileg képzett ellenőr (könyvvizsgáló) személyében is megoldható.

*2. A társaság tulajdonosi funkciói és ebből eredő jogosítványok*

A társasági tevékenység, vagyis a közös eredmény elérésére irányuló gazdasági tevékenység szükségszerű funkciójának érezzük a tulajdonjogi relációkat, a közös tulajdon létrehozására irányuló törekvéseket, a közös tulajdonból adódó elsajátító törekvéseket, ezért a tulajdonosi funkció nélküli társaságokat nem lehet valódi társaságnak tekinteni. A jelenlegi gazdasági életünkben létező, leginkább a tröszti gazdaságirányító feladatok pótlását, helyettesítését célzó iparági szintű egyesülések, közös vállalatok vagy gazdasági társaságok *tényleges gazdálkodás nélküli koordinatív szerepköre inkább a kartellszerű együttműködés, összehangolt piaci tevékenység, a szakmai érdekképviselet, monopolizált pozíciók védelme irányába mutat — ezért az ilyen jellegű* tevékenységek szervezésére a *társasági forma helyett alkalmasabbnak* tűnik pl. a *Magyar Kereskedelmi Kamara szervezete.*

A tulajdon talajára épülő gazdasági társulások tekintetében meg kell különböztetni a társadalmi és az egyéni tulajdon talaján keletkező formációkat. A *társadalmi tulajdon körében* keletkező *társasági tulajdon* sajátos tulajdoni forma. Létrejövetele idején valójában tulajdonközösség, mely átalakul *alapítói természetű társulási tulajdonná.* Ez *a tulajdoni forma magában hordozza a funkció szerint szétváló, de mégis egységben maradó gazdaságirányító tulajdonjogot, mely itt belülről képződik és gyakorlódik, és a hagyományos triászt magába foglaló árutulajdonjogot is — azzal a specialitással, hogy a társulási tulajdon kollektív elsajátítási formákat mutat — a társaságban részt vevő és a társadalmi tulajdon talaján álló szervezetek saját társadalmi jellegű tulajdonuk javára sajátítják el a közös gazdálkodás eredményét.*

A gazdaságirányító tulajdonjog jellege szerint alapulhat *csak a társasági szerződés kötelmi jellegű jogcímén,* de megtestesülhet az ugyancsak konszenzus eredményeként létrejövő *inkorporált értékpapírrendszerben is.* Az értékpapírrendszer képes megtestesíteni a gazdaságirányító hatalomban való részvétel jogát — ugyanakkor a kollektív célú elsajátítás speciális eszköze is.

A társulási tulajdonban való részesedés elvei a tőkerészvétel (vagyis a vagyoni eszközök, apportok) arányában jelentkeznek. A gazdasági eredmény azonban nem kizárólag a befektetett eszközök arányában képződik, hiszen ehhez hozzájárul a munka, a tényleges emberi tevékenység, melyet a társaság munkaszervezete végez. Így a reális tulajdoni arányok a társaságon belül is csak akkor alakíthatók ki, ha maga a munkaszervezet is tulajdonosi jogokkal rendelkezik. Nem a kapitalista gazdaságban szokássá vált munkásrészvények bevezetésére gondolunk, hanem olyan koncepcióra, ahol a kollektíva egésze rendelkezik tulajdoni arányokkal (ezeket megtestesítő értékpapírokkal) és ezzel együttjáró tulajdonosi jogosítványokkal. A tulajdonosi érdekeltség szükségszerűen azzal a következménnyel jár, hogy a munkaszervezet kollektívája részese a gazdaságirányító tulajdonjognak és részese a tulajdonosi elsajátítás folyamatának is. Az elsajátítás, tehát az eredményben való részesedés képezhet a dolgozók között felosztható alapot, de alkalmas lehet a tulajdoni arány fokozására pl. a már említett értékpapír-vásárlás formájában is.

*Az egyéni tulajdon* alapján létrejövő gazdasági társaságok jelenlegi jogunk szerint — de feltehetően a jövőben is — elsődlegesen a személyes részvételre, és ennek kiegészítéseként a tagok vagyoni hozzájárulására épülnek. Az ilyen társaságok keletkezésekor és működésük eredményeként ugyancsak *közös tulajdon képződik, mely kollektív tulajdonjog* létrejöttét eredményezi. A társasági kollektív tulajdonjog is tartalmaz gazdaságirányító tendenciákat, de az állami intézményes ellenőrzés következményeként ez a gazdaságirányítási jogosultság nem éri el a társadalmi tulajdon keretei között létrejövő társaságon belüli jogokat. Adódik ez a gazdasági munkaközösségek és egyéb formációk célhoz kötött, jogszerű állami törvényességi felügyelete intézményéből is. Nem tűnik célszerűnek az egyéni tulajdon keretei között létrejövő kollektív társasági tulajdonjog inkorporálási lehetősége.

*A társadalmi és kollektivizált egyéni tulajdon* vegyítésének problémáit feltétlenül meg kell vizsgálni. Dinamikus gazdasági fejlődésünk már eddig is szükségessé tette és a jövőben is igényli a gazdasági tevékenységek olyan összehangolását, ahol az egyéni tulajdonra épülő gazdálkodó egységek tevékenysége kiegészíti, kisegíti a nagyobb gazdaságok működését. Az összehangolt gazdasági tevékenység egyik lehetséges formája éppen a gazdasági társaság keretei között végzett tevékenység. Ezért feltétlenül indokoltnak látszik társasági jogunk olyan átformálása, mely a *gazdálkodó szervek által létrehozott gazdasági társaságok keretei közé képes befogadni olyan korlátozott jogalanyisággal rendelkező kollektív tulajdonjogra épülő szervezeteket,* mint a gazdasági munkaközösségek. Ezek a szervezetek képesek a vagyoni részvétellel együttjáró tagsági jogok és kötelezettségek gyakorlására, ugyanakkor a gazdaságszervező funkció körében hatékony társasági tevékenységet is kifejthetnek.

Másik irányból is szükségesnek tűnik a vegyes konstrukciók létesítése. A vállalati gazdasági munkaközösségek tekintetében fennálló vállalati korlátlan felelősségi helyzet hátrányait csak úgy lehet kiküszöbölni, ha közös érdekeltségű társaságok keletkeznek, vagyis a vállalatnak és a munkaközösségnek olyan társasági formában kell gazdálkodnia, mely közös veszteségviselés, illetve gazdasági kockázat mellett a közös eredményérdekeltséget is biztosítja. Felmerülhet olyan elképzelés is, hogy a vállalat a munkaközösségnek legyen tagja, ez a helyzet azonban a vállalati erőfölény egyoldalú érvényesülésének adna teret a belső kollektívát érintő munkaszervezés és elosztás kérdésében. Magánszemélyek részvételét akár tőkéstársként, akár vállalkozóként a gazdasági társasági tevékenységben indokoltnak nem tartjuk — természetesen belföldi relációban. A külföldi részvétellel létrejövő gazdasági társaságok tekintetében sajátos szempontok és különleges szabályozási rendszer érvényesül, melynek vizsgálata nem jelen tanulmány feladata.

*3. A társaságok gazdaságszervező funkciója.*

A társasági tevékenység céljából következik, hogy a társasági konstrukció egyik legfontosabb feladata a gazdasági tevékenység megszervezése. A gazdaságszervező tevékenység jellegével és fajtáival a jogdogmatikai elemzés során foglalkoztunk, most a lehetséges eszközök körét kell vizsgálat alá venni.

*Előszerződési rendszer kialakítása.* A társasági szerződés jellege szerint alkalmas arra, hogy keretei között megvalósuljon a tagokat (és a társaságot) egyaránt terhelő szerződéskötési kötelezettséget létrehozó előszerződés. Ebben a körben az érdekelt tagok és a társaság tekintetében a társasági szerződés kötelező erővel kimondhatja, hogy a meghatározandó értékesítési, termelési, felvásárlási, fuvarozási és egyéb lehetséges szerződések egymás közötti megkötése a tagoknak — a tagsági jelleggel összefüggő — kötelezettsége. A szerződéskötési kötelezettség megszegése a polgári jog általános szankciórendszere igénybevételének lehetőségén kívül a társasági szerződés olyan megszegése, mely belső szankciókat, végső soron a kizárást eredményezi.

*Általános szerződési feltételek kialakítása* a társasági jogviszony keretei között. A társasági rendszeres, folyamatos tevékenység az érintettek között általában ismétlődő, azonos természetű és azonos tartalmú viszonyok körében világszerte alkalmazott hasznos — bár egyoldalú előnyökhöz vezető — eszköz az általános szerződési feltételek alkalmazása.

A társasági jogviszony sajátosságai viszont kiküszöbölik az általános szerződési feltételek egyoldalúságából eredő hátrányokat, hiszen itt a kidolgozás folyamata a többirányú jogviszony keretei között, az adott szerződés minden érdekelt résztvevőjének közreműködése mellett kerül kidolgozásra. A társasági szerződésbe foglalt általános feltételek viszont szükségtelenné teszik a folyamatos árukapcsolatok során a részletes szabályok kidolgozását, automatizálják az árucsereviszonyokat, egyszerűsítik a létrehozás és teljesítés folyamatát. Az általános feltételrendszer éppúgy alkalmas a pl. apportként jelentkező szellemi alkotások (szabadalmak, know-how-k, védjegyek stb.) licenciaszerződési elveinek kidolgozására, mint a hagyományos áruforgalmi vagy külkereskedelmi ügyletek szabályozására.

A társasági jogviszony keretei között *belső igényérvényesítő, képviseleti és szankciórendszer is kialakítható.* A társasági közös tevékenység természetéből ered az az általános igény, hogy a társaságon belül keletkező és a jogviszony megszűnésével nem járó jogviták, így elsősorban a gazdasági kapcsolatok körében keletkező vitás helyzetek elintézése a belső kapcsolatrendszer keretei között menjen végbe. Elképzelhető ezért a társasági szerződés olyan konstrukciója, mely a gazdasági forgalom szervezésének egyéb szabályai mellett belső vitaeldöntő, illetve egyeztető fórum létrehozásáról is rendelkezik.

A belső szerződések megszegése sem jelent feltétlenül olyan érdekellentéti, megbomlott gazdasági egyensúlyi helyzeteket, mint a külső kapcsolatrendszerekben. Ezért a szerződésszegő (hibás teljesítéssel, késedelemmel, együttműködési mulasztásokkal) összefüggő magatartások esetén a társaság kialakíthat az általános polgári jogitól eltérő, annál enyhébb jogkövetkezményekkel járó rendszert, mely nem tartalmazza a kapcsolatok egyoldalú megszüntetésének (elállás, felmondás, teljesítés megtagadása) lehetőségeit, de társasági előnyök csökkentésével vagy elvonásával szankcionálja a szerződésellenes, ennélfogva az egész társasági tevékenységet akadályozó magatartásokat, jogcselekményeket. Így a belső kapcsolatok körében egy sajátos felelősségi rendszer és sajátos szankciórendszer is célszerűen kialakítható.

A gazdasági társaság fontos feladata a *folyamatos elszámolási rend,* tehát a társaság és a tagok közötti elszámolási jogviszonyok kialakítása. A folyamatos összefüggő gazdasági tevékenység egységes elszámolása érdekében kialakítható a társaságon belül *kliring-rendszerű* elszámolás, melyben a tagok közötti árucsere-szolgáltatási tevékenység elszámolása végső soron egyesül a társasági össztevékenység elszámolásával — de kialakítható a kétféle folyamatot elkülönítő rendszer is.

A gazdaságszervezet körében végül fontos szerep hárul a *feladatfelosztó,* illetve *tevékenységegyesítő koordinatív kapcsolatrendszer* kiépítésére. A társasági tevékenység horizontális és vertikális szerkezetben egyaránt folytatható. A horizontális struktúra esetén, ahol a tagok mindegyike, illetve túlnyomó többsége azonos gazdasági tevékenységet folytat, ezek összehangolása, a közös gyakorlat kiépítése olyan feladat, melynek a társasági szerződésben kell realizálódnia.

A vertikális vagy részben vertikális struktúra viszont nemcsak azzal az igénnyel jár, hogy a tagok közötti árukapcsolatok szerződéskötési kötelezettsége és az általános feltételrendszer, a sajátos belső szankciók szabályozása és az elszámolás kerüljön szabályozásra, de a társaságnak — a szerződés keretei között — a pontos feladatelhatárolást és a feladatkapcsolódást is meg kell határoznia.

A koordinációs feladatok tehát ugyancsak a gazdaság szervezését érintő, egyértelműen társasági természetű feladatok.

*4. Javaslatok a társasági formák tekintetében*

Elsősorban utalni kell arra, hogy a jogi személyiséggel rendelkező és azokat nélkülöző társaságok közötti merev elhatárolás nem tartható fenn, mert ennek meghatározó szerepe a forgalomban ma sincs. A társaságok jogalanyiságának kérdését egységesen a szocialista cég-szemlélet alapján kell kialakítani. Amint a kapitalista magyar kereskedelmi jog sem tett különbséget a kereskedelmi társaságok formái között a jogi személyiség szempontjából, mert erre nem volt szükség, úgy nem látjuk értelmét fejlődő nyitott gazdasági életünkben a jelenlegi elhatárolás fenntartásának.

*A gazdasági társaság mint cég, államilag bejegyzett (tehát elismert) gazdálkodó alany, mely saját tagjaitól elkülönült vagyonnal rendelkezik, saját neve alatt szerez jogokat és kötelezettségeket, és perben állhat. Ha a jogrend egyúttal jogi személlyé minősíti, úgy jogképességére a jogi személy abszolút jellegű jogképességi szabályai vonatkoznak, egyéb esetekben jogszabály és a felek társasági szerződése a cégjegyzékben feltüntetett módon korlátozhatja működési területét, ezzel összefüggésben jogképességét is.*

Társasági tevékenységet meghatározott időre vagy meghatározott cél elérése érdekében cégbejegyzés nélkül is lehet folytatni. A nem bejegyzett társaság

saját neve alatt a forgalomban nem vehet részt, önálló jogképessége, szervezete és vagyona nem lehet.

A társaságok elképzelt formái tehát:

*a) Egyszerű, be nem jegyzett — polgári jogi természetű társaság,* mely rendszerint egyetlen gazdasági művelet elvégzése érdekében keletkezik. Ilyenek például: beruházói oldalon létrejött beruházási társaságok egy adott létesítmény beruházási feladatainak összehangolására; kutató-fejlesztő társaság, mely egyetlen célkutatás elvégzésére alakul; külkereskedelmi társaság, mely egyetlen ügylet, vagy egymással összefüggő üzletkötések létrehozatalát célozza; kampánytársaságok adott termék bevezetésének, forgalmazásának megszervezése céljából; közös üzlet fenntartására létrejött társaságok.

*b) Bejegyzett, a társasági jogokat forgatható, értékpapírokat megtestesítő* társaságok, tényleges irányítást végző igazgatósággal. Az alapítást prospektust kibocsátó alapítók végzik, az alaptőke befizetése részletekben is lehetséges. A tagok felelőssége kizárólag a tagsági értékpapír erejéig áll fenn.

*c) Korlátolt felelősségű,* a fentiekhez hasonlóan *értékpapírral igazolt tagsággal* rendelkező társaságok. A tagság azonnal fizetendő törzsbetétekhez kötődik — a betéteket megtestesítő értékpapírok korlátozott mértékben, elsősorban a tagok között forgalomképesek. A tagok felelőssége a törzsbetét erejéig terjed. A tagsági jegy fedezetül adható (megterhelhető).

*d) Korlátolt felelősségű társaságok, értékpapírok kibocsátása nélkül.* A társaságot igazgatóság irányítja. A törzsbetét forgalomképtelen. A tagok felelőssége a törzsbetét erejéig terjed.

*e) Korlátlan, mögöttes felelősség mellett létrehozott társaság.* A társaságot igazgatóság irányítja vagy a tagok által jelölt igazgató. A tagság át nem ruházható, de a tag jogutódja átveheti pozícióját. A társaság tagjait tartozásaiért a társaság működése és megszűnése esetén is egyetemlegesen sortartó kezesként felelősek.

*f) Bejegyzett, közkereseti típusú társaság,* melyben elkülönült munkaszervezet nincs. A tagok külső kapcsolatokban teljes jogkörrel képviselik a társaságot, de saját vagyonukkal nem felelnek harmadik személyekkel szemben. A társasággal és egymással szemben felelősségük — főleg a képviselettel összefüggésben — teljes körű.

A magánszemélyek által létrehozható társaságok tekintetében három főtípus kialakítását javasoljuk:

*a*) az egyszerű ad hoc jellegű, *polgári jogi társaság,* mely nem a rendszeres közös gazdasági tevékenység folytatására hivatott;

*b*) engedélyhez kötött, illetve bejelentési kötelezettség alá eső *céltársulások,* mint az építőközösségek, zenei együttesek, művészcsoportok;

*c*) cégbejegyzés alá eső és cégként funkcionáló munkaközösségek, melyek relatív célhoz kötött jogalanyisággal rendelkeznek — és tagjai lehetnek gazdasági társaságoknak is.

A feltételezett új társasági rendszert kiegészíti az állami elismerés és közhitelű nyilvántartás cégeljárási rendszerének reformja, ill. ennek továbbfejlesztése éppúgy, mint a társaságokat is érintő kényszerfelszámolási rendszer kialakítása.

*Domé Györgyné*

# Gazdasági társulások a mezőgazdaságban*

## *1. A gazdasági társulások kialakulása és fejlődése*

*a*) A gazdasági társulások az 1945 utáni időszakban elsőként a mezőgazdasági termelőszövetkezetek közötti kapcsolatok eredményeként jelentek meg. Megjelenésük a mezőgazdaság kollektivizálásának befejezésével esik egybe, s ez egyáltalán nem tekinthető véletlen jelenségnek, mégpedig azért, mert a termelőszövetkezetekbe belépő tagok beviteli kötelezettségéből következően számtalan olyan igény keletkezett, amelyet gyorsan, olcsón és helyben kellett megoldani. El kellett helyezni a bevitt állatokat, termelőeszközöket stb. Ezeket az igényeket pedig sem az állami, sem pedig az egyéb szövetkezeti ipar nem tudta a kívánalmaknak megfelelően kielégíteni. Ezért nem tekinthető véletlennek az sem, hogy a jelzett társulások elsősorban az építőipar, illetőleg az állattenyésztés területén jöttek létre. Szükségszerűvé tette megjelenésüket az is, hogy az újonnan létrejött szövetkezetek anyagi erőforrásai szűkek voltak, így olyan megoldási formát kellett keresni, amely a szükségletek kielégítését közös erőforrások felhasználásával oldja meg.

A jelentkező igények kielégítésének szükségességét a gazdaságpolitika viszonylag gyorsan felismerte, és a társulások kibontakozását jogszabályok megalkotásával is elősegítette.

A gazdasági társulások tehát kialakulásuk első időszakában lényegében szükségletkielégítésre irányultak; a közös összefogás előnye nem pénzeszközökben, azaz nyereségrészesedésben realizálódott, hanem azokban a beruházásokban, amelyek a mezőgazdasági alaptevékenységet, a földművelést és az állattenyésztést segítették elő. Mindebből következően a termelőszövetkezetek akkor is társultak meghatározott közös cél elérése érdekében, ha a társulásban egyesített vagyoni eszközök után, akár évekig sem kaptak nyereségrészesedést. A cél ugyanis az volt, hogy a mezőgazdasági termelés feltételeit, ipari és egyéb hátterét megteremtsék.

A mezőgazdasági termelőszövetkezeti mozgalom megindulásának időszakában létrejött szövetkezetek — amelyek a társulások megjelenésekor — szervezetileg és gazdaságilag is viszonylag megerősödtek, a szükségletkielégítésen túl, olyan vállalkozások létre-

* Kutatási végtanulmány

*Domé Györgyné* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

hozását is szorgalmazták, amelyek az áruforgalomban is szerepet tölthetnek be. Főleg ezek összefogásának eredményeként jöttek létre olyan társulások is, amelyek nemcsak a saját, hanem más szocialista szervezetek, illetőleg a szövetkezeti tagság profilba tartozó igényeinek kielégítését is biztosítani tudták; azaz nyereségre is orientáltak voltak.

Valamennyi társulásra jellemző azonban, hogy a közösen folytatott tevékenység pénzügyi alapjait a tagszervezetek által rendelkezésre bocsátott vagyon teremti meg, illetőleg a közös munkát is elsősorban termelőszövetkezeti tagok végzik. Mindezek következményeként elősegítették a közös célkitűzés megvalósítását, az anyagok helyben történő felhasználását, a felesleges szállítások kiiktatását, ezzel a munkálatok idejének lecsökkentését, a termelőszövetkezeti tagok egész éven át történő foglalkoztatását, jövedelmük növelésének biztosítását.

A társulások megjelenése az elmondottakon túlmenően olyan eredményekkel is együttjárt, mint a szövetkezetek közötti szervezett kapcsolatok kialakulása, az egymás segítése, a tagok szakmai ismereteinek bővülése, a szakképzettség megszerzése, a mezőgazdaságban alkalmazásra kerülhető modern agro- és zootechnika elterjesztése stb. Más szóval hozzájárultak ahhoz is, hogy a tagszervezetek belső viszonyai minden vonatkozásban fejlődjenek, ideértve a munkaszervezés módszereit és a tudati tényezőket is.

E pozitív hatás ellenére a hivatalos gazdaságpolitika a gazdasági társulások létrehozásának lehetőségét változatlanul csak a termelőszövetkezetek egymás közti, illetőleg ezek és az általános fogyasztási és értékesítő szövetkezetek közötti kapcsolatokra korlátozta. Nem adott lehetőséget arra, hogy az előbbiek az ipari szövetkezetekkel vagy állami gazdálkodó szervezetekkel, illetőleg ez utóbbiak egymással is társulási jogviszonyt létesíthessenek. Az okok — mint minden esetben — számtalan tényezőre visszavezethetők. Mi ezek közül a direkt irányítás módszereit emeljük ki — amelyek véleményünk szerint az egyik leglényegesebb ok. Az olyan gazdasági mechanizmus ugyanis, amely a tervlebontás és az eszközátcsoportosítás korlátozásának elveire épül, nem kedvez a gazdasági vállalkozásoknak. Csorbítja a gazdasági önállóságot — ha egyáltalán a direkt mechanizmusokban ilyenről szó lehet — illetőleg a gazdaságok és vállalatok eszközeit minden esetben a terv teljesítésének, túlteljesítésének rendeli alá, háttérbe szorítva az egyéni kezdeményezést és mindenféle üzleti vállalkozás lehetőségét. Nem ismeri fel — a termelőszövetkezeti társulások eredményei láttán sem —, hogy az egyéni kezdeményezés és az érdekeltségi viszonyok megteremtése az állami tulajdon alapján gazdálkodó szervezetek esetében is, eddig nem tapasztalt eredményeket hozhat, nemcsak a hiánygazdálkodás felszámolása, hanem az érdekelt vállalatok, illetőleg az itt dolgozók jövedelmének fokozását illetően is. A felismerés hiánya pedig olyan anomáliákat eredményezett, amelyek mesterséges vonalat húztak az egymás mellett gazdálkodó és az esetek jó részében azonos érdekeket hordozó állami gazdaságok és termelőszövetkezetek között; nem beszélve arról, hogy ez a mesterséges vonal milyen nem kívánt hatásokat szült a termelőszövetkezetek és mezőgazdasági termékeket feldolgozó ipari vállalatok között, vagy egyáltalán a köztük levő szerződéses kapcsolatokban, illetőleg a mezőgazdasági és az ipari termelőszövetkezetek közötti viszonyokban.

Az elmondottak összefüggésbe hozhatók azzal a ténnyel is, hogy ebben az időszakban nem volt egységes szövetkezetpolitika, más irányítási módszerek érvényesültek a mezőgazdasági termelőszövetkezetek és megint mások az ipari és fogyasztási szövetkezetek esetében. A mezőgazdasági termelőszövetkezetek jogszabály erejénél fogva soha nem voltak a tervlebontás alanyai — más kérdés, hogy ez a gyakorlatban másként jelent meg —, saját eszközeikkel — a jogszabály keretei között — szabadon rendelkezhettek. Ezzel ellentétben az említett másik két szövetkezeti ágazathoz tartozó szövetkezetek ugyanúgy a terv címzettjei voltak, mint az állami gazdálkodó szervezetek, a különbség csak annyi volt, hogy ez utóbbiak a felügyeletet gyakorló minisztériumtól kapták a tervszámokat, míg az előbbiek — állami felhatalmazás alapján — szövetkezeti központjaiktól; illetőleg a központok kaptak jogot arra is, hogy a megtermelt termékek, termények értékesítési pályáit meghatározzák, ha szükséges, a tagszövetkezetek rendelkezése alatt álló vagyont átcsoportosítsák. Ilyen körülmények között teljesen érthető, hogy a társulás lehetősége számukra kizárt volt. Az, hogy a fogyasztási szövetkezetek és a termelőszövetkezetek közötti társulási kapcsolatok létrehozását a gazdaságpolitika megengedte, minden valószínűség szerint azzal magyarázható, hogy a földműves-szövetkezetek voltak kezdetben a mezőgazdasági szövetkezetek különböző formáinak az anyaszövetkezetei, illetőleg más oldalról azzal, hogy a termelőszövetkezeti tagság és a fogyasztási szövetkezetek tagsága a falusi települések zömében lényegében azonos volt és azonos ma is. A tagsági érdekek ennek folytán egybeestek, s a mesterséges szétválasztás következménye itt jelentkezhetett volna legkézzelfoghatóbban.

A szövetkezeti társulások száma azonban — ilyen gazdasági konstelláció közepette is — évről évre növekszik, illetőleg bővül tevékenységi körük is. A termelőszövetkezetek gépparkjának megjelenése, illetőleg az alkalmazásra kerülő mezőgazdasági gépek skálájának növekedése maga után vonta a szervizhálózat társulási keretekben történő kiépítését, illetőleg a település igényét kielégíteni hivatott különböző szolgáltatások megszervezését is. Sőt megjelentek a szőlőgyümölcs termesztéssel, feldolgozással, rét-, legelő-, erdőgazdálkodással, téglagyártással, dolomit- és mészkőfeldolgozással, tejfeldolgozással és értékesítéssel, takarmánykeveréssel, gyógynövénybegyűjtéssel, tervezéssel és üzemszervezéssel foglalkozó közös vállalkozások is. S noha ebben az időszakban még elsődlegesen az egynemű és a horizontális kapcsolatok a jellemzőek, de kezdenek már kialakulni olyan társulások is, amelyek több profilúak, sőt megjelennek az üzemen belüli vertikális integráció jelei is. Más szóval, ha kis számban is, de léteznek olyan társulások, amelyek a mezőgazdasági termékeket nemcsak megtermelik, hanem fel is dolgozzák, és azt a fogyasztóhoz ilyen formában is eljuttatják.

Összegezésként megállapítható, hogy a gazdasági társulások létrehozása 1968-ra, a gazdasági mechanizmus új módszereire történő áttérés időszakára országos mozgalommá válik, szinte nem marad egyetlen olyan megye sem, ahol ne működne már valamilyen profilú társulás, sőt felzárkózik a sorhoz a főváros is, kereskedelmi típusú vállalkozás létrehozásával.

*b*) Az indirekt irányítási rendszer bevezetésével, azaz 1968-tól kezdve megváltozik az állam és a gazdálkodó szervezetek viszonya, s ennek eredményeként a társulások létrehozásával kapcsolatos gazdaságpolitika is. Ez a megváltozott viszony kifejezésre jut többek között abban, hogy az állam elismeri valamennyi gazdálkodó szervezet gazdasági önállóságát, s ezt a jog eszközeivel is többé-kevésbé biztosítja; irányításukat közvetett eszközökkel (szerződéses rendszer, piac-, hitel-, ár-, támogatáspolitika stb.) végzi és megpróbálja megteremteni az érdekeltségi rendszereket is. Lehetőséget ad valamennyi szocialista szervezet számára, hogy eszközkoncentráció révén közös vállalkozásokba kezdjenek, hogy gazdasági társulásokat alapítsanak, vagy ahhoz csatlakozhassanak. Módot ad a tevékenységi körök bővítésére, az egyéni kezdeményezést felkarolja és honorálja; a gazdálkodó szervezetek belső ügyeibe csak rossz gazdálkodás, illetőleg a jogszabályok megsértése esetén avatkozik be, hogy csak néhány általunk lényegesnek minősített változást emeljünk ki.

Ez a megváltozott gazdaságpolitika eredményezi azt is, hogy a gazdasági társulások résztvevőinek köre alapvetően megváltozik, azokban most már nemcsak mezőgazdasági és fogyasztási szövetkezetek, hanem állami és egyéb szövetkezeti szervezetek is részt vehetnek. Megszünteti ezzel azokat az anomáliákat, amelyek a különböző gazdálkodó szervezetek között az indirekt mechanizmus viszonyai között jelentkeztek. Ennek eredményeként bontakozik ki a vegyes — azaz a szövetkezeti és állami gazdálkodó szervezetek közötti — társulások létrehozásának mai napig is tartó korszaka.

A fejlődés vonala azonban nem mindig mondható felfelé ívelőnek. Ez pedig többek között azzal volt magyarázható, hogy a társulásokra vonatkozó jogi szabályozás nem alapult egységes koncepción. Párhuzamos jogi szabályozások alakultak ki, amelyek nem egy esetben tárcaérdekeket tükröztek, azaz nem határozódott meg koncepcionálisan a gazdasági társulások helye és szerepe a népgazdaság rendszerében. Más szabályozási (elvonó és támogató) rendszer alakult ki a zömében mezőgazdasági termelőszövetkezetek részvételével működő, azaz a mező- és élelmiszergazdasági profilú társulások, és megint más az ipar vagy a kereskedelem területén létrehozott társulások vonatkozásában. Vagyis a szabályozó rendszer szempontjából ezek a társulások vagy másodlagos állami vállalatoknak, vagy másodlagos szövetkezeteknek minősültek, ami a már jelzett vegyes társulások létrehozására nem mindig, sőt az esetek többségében nem hatott pozitíven.

E körülmények felismerése indította a gazdaságpolitikát arra, hogy megteremtse az egységes társasági jogot, tekintet nélkül a résztvevők körére, illetőleg arra, hogy a társulás létrehozását megalapozó vagyon az állami vagy a szövetkezeti tulajdonból származik-e. Az 1970. évi 19. tvr. lett volna hivatott arra, hogy a különböző szintű és tartalmú társulási jogszabályokat egységesítse, és ezzel a már jelzett ellentmondásokat feloldja. Ez a jogszabály azonban nem töltötte be funkcióját. Változatlanul hatályban maradtak a szövetkezetek és az állami vállalatok társulására vonatkozó szabályok, így a szabályozórendszer is; vagyis az egységesítésre irányuló törekvés változatlanul csak törekvés maradt, az elérni kívát eredmény realizálása nélkül.

Jelentős változást a szövetkezetekről szóló 1971. III. tv. sem hozott, annak ellenére, hogy ebben már megfogalmazást is nyert az állami és szövetkezeti tulajdon egyenrangúsága, illetőleg a szövetkezetek és állami vállalatok egyenjogú piaci pozíciója.

Mindezen tényezők ellenére a gazdasági társulások száma összességében állandó növekvő tendenciát mutat, illetőleg egyre jelentősebb helyet foglalnak el a népgazdaság rendszerében is. Ezen a területen is jól érzékelhető ugyanis, hogy ha a jogszabályok a gazdaságokat, illetőleg a gazdálkodást korlátok közé szorítják, akkor azok igyekeznek olyan megoldásokat találni, amelyek e korlátokat szétfeszítik, vagy legalábbis a hatásait csökkentik. A társulások vonatkozásában ez abban jelentkezett, hogy 1972-től fokozatosan csökken a jogi személyiséggel rendelkező társulások száma — amelyek természetszerűen a szabályozó rendszer alanyai is — és egyre növekszik a jogi személyiség nélküli társulásoké, amelyek lényegében a jogi kontrollon kívül esnek. Egy fordított irányú mozgás indult tehát el a társulások létrehozását illetően, aminek eredményeként 1972—1978 között a jogi személyiség nélküli társulások száma 179-ről 442-re növekszik, míg ugyanezen időszakban a jogi személyiségű társulásoké 298-ról 174-re csökken.

A változást azonban nemcsak a jelzett tényezők mutatják, hanem az is, hogy a társulások funkciója is bizonyos értelemben átformálódik. Míg ugyanis a kezdeti időszakban — ahogyan erre utalás történt — alapvetően szükségletkielégítésre irányultak, addig a mechanizmusváltozást követően, már kivétel nélkül, gazdasági vállalkozásokká alakultak át, úgy azonban, hogy a szükségletek kielégítése változatlanul feladatuk maradt. Ez nemcsak azzal hozható összefüggésbe, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek erre az időszakra többé-kevésbé gazdaságilag és szervezetileg is megszilárdultak, hanem azzal is, hogy a gazdaságpolitika az egyéni kezdeményezést az üzleti vállalkozások vonatkozásában is lehetővé tette.

Mindemellett felszínre kerültek olyan nézetek mind a politikában, mind pedig a tudományban, hogy a társulásokra szigorúbb kötöttségeket kellene megfogalmazni, mert félő, hogy az alapítóktól elszakadnak, és tőlük elkülönült pályán mozognak. Magunk részéről az ilyen nézeteket szűk látókörűeknek minősítettük, amelyek csak a felszínt látják, anélkül, hogy a kérdések alaposabb elemzésébe bocsátkoznának. Ezek a nézetek ugyanis nem ismerték fel, hogy a társulások önmozgása az adott társadalmi-gazdasági viszonyok között szükségszerűen jelent meg. A szükségszerűséget pedig az eredményezte, hogy a kezdetben jelentkező szükségletkielégítés részben vagy egészben megtörtént, más oldalról a szövetkezetek gazdasági megerősödésének következményeként már lehetőség nyílt olyan eszközkoncentrációra is, amely nem közvetlenül, hanem nyereségrészesedés formájában szolgálja a részt vevő szervezetek érdekeit. A résztvevői érdekek tehát nem halványultak el, hanem más tartalmat öltöttek magukra, de úgy, hogy a különböző vállalkozásokba kezdés joga mindvégig a résztvevőknél maradt.

A társulások önmozgásának szükségességét indukálta az a körülmény is, hogy míg a direkt mechaniz-

mus időszakában a társulásoknál és a résztvevőknél dolgozó munkakollektíva azonos volt — mindkettőnél termelőszövetkezeti tagok dolgoztak —, addig az indirekt mechanizmustól kezdődően, jogszabályi rendelkezés folytán, ez a kollektíva elkülönült, mivel a társulásoknál — eltekintve az egyszerűbb formáktól — most már csak alkalmazottak dolgozhattak. Az önálló munkakollektíva megjelenése pedig önálló érdekek megjelenésével is együtt járt, hiszen meg kellett teremteni az értéket termelő kollektíva sajátos érdekrendszerét is. Enélkül aligha lettek volna elérhetők azok az eredmények, amelyek a társulások működéséhez kapcsolódnak.

Lényegében ezt az elkülönült — véleményünk szerint szükségszerűen megjelenő — érdekszférát minősítették az előbb jelzett nézetek az elidegenedés és a függetlenedés megnyilvánulásának. Az elkülönült érdek megjelenésének szükségszerűségét fel nem ismerni pedig azért volt alapvető hiba, mert lényegében ez volt az a hajtóerő, amely a társulások tevékenységét a részt vevő szervezetek közvetlen kiszolgálásán túlmenően a nyereséges gazdálkodás, a termelékenység növelése, a profilbővítés, a horizontális kapcsolatok kiterjesztése, illetőleg a vertikális irányába változtatta meg.

Látni kellett volna azt is, hogy a társulási kapcsolatok tartalmának megváltoztatása a társulási szerződésekből fakadt, illetőleg az igazgatótanács — amelyben kizárólag a részt vevő szervezetek küldöttei foglaltak helyet — döntésének eredményeként; vagyis nem a részt vevő szervezetek ellenére, hanem az ő egyező akaratuk folytán. Elidegenedésről és főleg elszakadásról tehát egyáltalán nem is lehetett szó.

Ha ezek a nézetek csak az elmélet szintjén maradnak, akkor nem lett volna különösebb probléma, de azáltal, hogy a gazdaságpolitikának is részévé váltak, újabb anomáliákat keletkeztettek mind a hitelfelvétel, mind pedig a piaci kapcsolatok területén, sőt hatást gyakoroltak a résztvevők összetételére, akadályozták a különböző tulajdoni formán alapuló gazdálkodó szervezetek részvételével működő társulások létrehozását is.

*c*) A társulási kapcsolatok harmadik korszaka 1978-tól kezdődött. Ebben az évben ugyanis hatályba lépett az 1978. évi. 4. sz. tvr., amely — ha nem is az elképzeléseknek megfelelően — megteremtette végre az egységes társasági jog alapjait. Hatályon kívül helyezte a sokféle tartalmú és szintű társulási szabályok többségét és minden hazai résztvevővel működő formára alkalmazandó, azonos tartalmú rendelkezéseket fogalmazott meg.

A jelzett jogszabály megjelenése az eddigi szabályozásokhoz viszonyítottan feltétlenül pozitív tartalmú előrelépés volt. Egy sor olyan kérdésben, amelyekkel a korábbi jogszabályok nem, vagy csak részben foglalkoztak, eligazodásra alkalmas válaszokat ad. Így többek között szabályozza a társulások belső szervezeti működését, önkormányzatát, rendezi az állami törvényességi és az ágazati-szakmai felügyeletet, biztosítja a vagyoni betétekkel kapcsolatosan a szabadabb rendelkezési jogot, engedélyezi a vagyoni hozzájárulások teljesítéséhez hitelek felvételét, a termelésre, gazdálkodásra orientált társulások mellett lehetővé teszi a tevékenységet összehangoló koordinatív társulások létrehozását stb.

A teljes kép megrajzolása érdekében azonban jelezni kell azt is, hogy egységes társasági jogról változatlanul nem beszélhetünk. Külön jogszabályok foglalkoznak ugyanis a külföldi résztvevőkkel működő, illetőleg a külkereskedelmi és a kutatási-fejlesztési társulásokkal; a jogi személyiség nélküli társulások szabályai részben a Ptk.-ban, részben a fenti tvr.-ben fogalmazódnak meg; az agrár-ipari egyesülések pedig a szabályozás körén kívül maradtak, sőt; nem a fent hivatkozott tvr.-ben helyeztük el a társulásoknál dolgozók munkaügyi kérdéseivel foglalkozó szabályokat sem. Úgy tűnik, hogy az elkövetkező jogi szabályozásra hárul az a feladat, hogy a még megoldásra váró kérdéseket rendezze.

Az egységes szabályozás hiánya azonban a társulási tvr. pozitív hatásait alapvetően nem érintette, csak legfeljebb lassította azt a gazdasági folyamatot, amelyet az egységes társasági jog biztosíthatott volna. A tvr. hatályba lépését követően a horizontális kapcsolatok mindinkább vertikális kapcsolatokká váltak, tovább növekedett a társulási vagyon és ezzel együtt a részt vevő szervezetek nyereséghányada, sőt korábban nem tapasztalt ütemben szaporodott a társulások száma is.

A valóságos helyzet ugyanis az, hogy a gazdálkodó szervezetek működését nem is annyira a szervezeti felépítésre, belső munkaszervezetére, e szervek egymáshoz, illetőleg a vezetéshez való viszonyára vonatkozó szabályok befolyásolják, hanem az, hogy a gazdasági szabályozó rendszer mennyire engedi, illetőleg akadályozza a piaci mechanizmusban való részvételüket, illetőleg azt, hogy nyereséges vállalkozásokba kezdjenek. S ez a társulásokra még inkább vonatkozik. Itt ugyanis arról van szó, hogy a társulást alapító vagy a társuláshoz csatlakozó szervezetek a saját gazdaságban nélkülözhető, vagy kevésbé gazdaságosan felhasználható eszközeiket fektetik be üzleti vállalkozásokba, s abban a pillanatban, mihelyt az nem a kívánt eredményt hozza, onnan kivonják. Vagyis nem a társasági szabályok, hanem a társulásokra vonatkozó gazdasági szabályozók voltak és lesznek is a vállalkozások igazi mozgatói. Ebből következően úgy lenne célszerű ezeket megalkotni, hogy segítői és ne gátjai legyenek a társulási kapcsolatoknak.

A tvr.-hez megalkotott gazdasági szabályozók azonban nem túlságosan sok változást hoztak. Változatlanul érvényesült egészen a legutóbbi időkig az a koncepció, amely a gazdasági társulásokat aszerint osztályozta, hogy a népgazdaság melyik ágában jöttek létre, noha kétségkívül egynémely esetben a tevékenységi elvet is alkalmazta. Ez a koncepció azért vitatható, mert figyelmen kívül hagyja azt a sajátos körülményt, ami ezeket — mármint a társulatokat — a szövetkezetektől, illetőleg az állami vállalatoktól megkülönbözteti. Nevezetesen azt, hogy az állami vállalatokat az állam, a szövetkezeteket a tagság hozta létre, megteremtve a létrehozással a működés gazdasági alapját is. Ezért az állam az általa alapított és tulajdonában levő vállalatoktól értelemszerűen nemcsak mint a hatalom gyakorlója, hanem mint tulajdonos is egyik oldalon preferál, másik oldalon elvon. A szövetkezetek esetében tulajdoni jogosultság híján kevesebbet von el — igaz, hogy kevesebbet is ad. A társulások azonban nem elsődleges alapítással jönnek létre, hanem az állami vállalatok és szövetkezetek által megtermelt eszközök egyesítése révén. Ha tehát az elvonásnál ugyanolyan szabályokat határozunk meg,

mint az elsődleges alapítású szervezeteknél, akkor az érdekeltségi viszonyok is eltorzulnak. Míg ugyanis az állami vállalatok és a szövetkezetek esetén az elsajátítási mozzanatoknak két, addig a társulások esetében három skáláját érzékelhetjük. Itt elsajátítanak a dolgozók, azaz az elsajátítás alapját képezhető termelési értékeket előállítók; elsajátítanak a részt vevő szervezetek, és az elvonási rendszer hatályosulása folytán: az állam. Sőt kettős fedelű adózás is jelen van, hiszen adózik a megtermelt jövedelem után a társulás, és a vagyoni hányadra eső nyereségrészesedés után a tagszervezet is.

Ezért javasoltuk mi és mások is a társulások testére szabott gazdasági szabályozók megalkotását, mégpedig úgy, hogy vegyük figyelembe a alapítás sajátosságait és a társulásoknál dolgozók érdekeit is. Az érdekeltségi tényezők figyelmen kívül hagyása ugyanis újabb ellentmondások forrásává válhat, amelyek később nehezen helyrehozható negatív hatásokat eredményezhetnek.

Látni kell azt a körülményt is, hogy az utóbbi évtized folyamán az elsődleges alapítás lényegében megszűnt. Új állami vállalatok — az állam által rendelkezésre bocsátott eszközökkel — szinte nem, vagy csak igen kivételesen — egy-egy új beruházás kapcsán — jönnek létre. A szövetkezeti szférában pedig az új alapítás csupán a kis szövetkezetek létrehozására irányul, s a mezőgazdasági termelőszövetkezetek még ezen a körön is kívülmaradnak. Ha már most az új szervezetek alapításának gyakorlata áttevődött az állami vállalatokhoz, illetőleg a szövetkezetekhez, akkor ezt a változást az államnak is követnie kell, más tartalmú szabályok megalkotásával. Pl. olyanokkal, hogy hitelnyújtással is ösztönzi az alapító vállalatokat a társulások létrehozására, nem adóztatja meg kétszer a jövedelmet, a hitelnyújtás feltételeit kedvezőbben állapítja meg, kisebb kamatláb mellett hosszabb lejáratú kölcsönt ad; a beruházáshoz szükséges földterületet térítés nélkül vagy a szokásos mértéknél olcsóbban bocsátja rendelkezésre; a működés megkezdésének évében vagy az azt követő öt éven át alacsonyabb adókulcsokat állapít meg. A preferálásnak még számos módozatát lehet alkalmazni, de az nem vitás számunkra, hogy ezek olyan húzóerőnek bizonyulnak, amelyek nemcsak a társult szervezeteknek, hanem a népgazdaságnak is hasznot hajtanának.

Az ösztönzés módszereinek kiszélesítését annál is inkább szorgalmazzuk, mivel a már jelzett időszaktól kezdődően a társulások funkciójában is további változások következtek be. 1978-tól kezdődően ugyanis, de talán még inkább az utolsó öt évben a már jelzett funkciók mellett megjelent egy új funkció is. Nevezetesen a társulások is, mint általában a nagyüzemek, egyre több olyan feladatot vállalnak magukra, amely korábban állami pénzeszközök felhasználásával került megoldásra. Ilyennek tekinthető pl. bölcsődék, óvodák, kultúrházak, könyvtárak, sporttelepek, orvosi rendelők építése és üzemeltetése, vezetékestelevízió-központok létrehozása stb. Vagyis arról van szó, hogy egyre nagyobb mértékben vesznek részt az adott település kommunális szolgáltatásainak kiépítésében és továbbfejlesztésében; sőt ezen túlmenően rájuk hárul a mezőgazdasági termékfeldolgozás ipari hátterének a megteremtése is.

Ha már most ezek a társulások magukra vállalnak olyan feladatokat is, amelyeket központi pénzkeretekből kellene finanszírozni, akkor ezt a feladatvállalást feltétlenül honorálni kell. Ha ez a honorálás — a szűkös anyagi viszonyok közepette — nem valósítható meg kifejezetten pénzeszközök rendelkezésre bocsátásával, akkor az elvonási rendszer tartalmát kell úgy megváltoztatni, hogy azok kedvező feltételeket teremtsenek e vállalkozások megvalósításához. E kedvező feltételek megteremtése, úgy tűnik, kibontakozóban van, és remélhetőleg bővül majd a preferált tevékenységek köre is. Mindaddig azonban, míg a preferálás nem válik általánossá, az a fordított irányú mozgás, melyet a társulási formák megválasztásával kapcsolatban jeleztünk, változatlanul fennmarad.

Az 1985-ös adatok szerint ugyanis a jogi személy társulások száma 160-ra csökkent, míg a jogi személyiség nélküli formáké 995-re, vagyis 1978-tól kezdve több mint kétszeresére emelkedett.

Megítélésünk szerint ezek az adatok is arra figyelmeztetnek, hogy a szabályozó rendszert alapjaiban kell megváltoztatni és meg kell végre alkotni a társulások testére szabott szabályokat, méghozzá úgy, hogy azok a formaválasztásra is pozitív hatást fejtsenek ki. Jelenleg ugyanis a formaválasztás nem attól függ, hogy a társulás milyen tevékenységet folytat, illetőleg, hogy mennyi a rendelkezésre bocsátott vagyon volumene, sőt még attól sem, hogy meghatározott, vagy határozatlan időtartamra hozzák-e létre a résztvevők, hanem attól, hogy az adott tevékenység folytatása milyen elvonásokat von maga után. Ha ez nem kedvez a vállalkozóknak, akkor függetlenül a polgári jogi forgalomban való részvétel esetleges nehézségeitől, minden esetben a jogi személyiség nélküli társulásokat hozzák létre. Amennyiben azonban az elvonási rendszer megváltozna, minden bizonnyal a gazdasági társulások is zömében jogi személyi formában működnének, mint ahogyan működtek akkor, amikor még a társulás létrehozásának lehetősége csak a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek adatott meg. A gazdaságpolitikának és ennek függvényében a jogalkotónak tehát azt kell eldöntenie, hogy mihez fűződik érdeke: ahhoz-e, hogy a forma és tartalom egységét megteremtve kedvezőbb feltétel mellett tegye lehetővé a jogi személy társulások működését, vagy fenntartsa-e a jelenlegi helyzetet. Ha ez utóbbi mellett dönt, akkor az egyszerűbb vállalkozási formákat is preferálnia kell ahhoz, hogy a fent jelzett feladatok vállalása ebben a körben is kibontakozhasson. Ha ugyanis ez a fordított irányú mozgás tovább tart, elképzelhetőnek tartjuk ad abszurdum a jogi személy formák teljes megszűnését, illetőleg a minimális számra történő csökkenését is.

Mind emellett meggyőződésünk, hogy ez nem lehet cél és feltétlenül abba az irányba kell haladnunk, amely a jogi személyi formák számszerű növekedését eredményezi.

### *2. A gazdasági társulások jogi formái*

A hatályos jogszabályok alapján a gazdasági társulásokat többféleképpen lehet osztályozni. Mi az osztályozás alapjául a jogi forma különbözőségeit választjuk. Eszerint megkülönböztethetünk: *1.* jogi személyiséggel rendelkező társulásokat, amelyek működhetnek: *a*) közös vállalat, *b*) betéti társulás és *c*) egyesülés formájában; *2.* jogi személyiség nélküli társulá-

sokat, amelyek pedig: *a*) gazdasági társaság, *b*) külkereskedelmi társaság és *c*) kutatási-fejlesztési társaság formájában jelennek meg. Megjegyezzük, hogy a felsorolt társulási formák elsődlegesen a hazai gazdálkodó szervezetek számára nyújtanak választási alternatívát. A külföldi résztvevőkkel létrehozott társulások működhetnek részvénytársaság, vagy korlátolt felelősségű társaság formájában is.

A felsorolt társulási formák közül nem mindegyik kerül alkalmazásra a mező- és élelmiszer-gazdaságban. Zömében közös vállalatok, egyesülések és gazdasági társaságok jönnek létre, illetőleg az utóbbi pár évben kezd terjedni a betéti társulás és a kutatási-fejlesztési társaság is. A külkereskedelmi jellegű társulások száma ezen a területen meglehetősen kevés, ami azzal függ össze, hogy viszonylag kis számú mezőgazdasági üzem kapott, illetőleg kap külkereskedelmi jogot. Remélhetőleg az elkövetkező időben erre is több lehetőség nyílik.

*ad 1.* A jogi személyiségű társulások közül a *közös vállalat és a betéti társulás* termelésre, gazdálkodásra, szolgáltatásra orientált, míg az egyesülés elsődlegesen a tevékenység összehangolására, koordinálására hivatott. Valamennyi formára jellemző azonban, hogy azt a résztvevő szervezetek gazdasági érdekeik előmozdítása céljából hozzák létre.

A közös vállalat és a betéti társulás közötti különbség — a jogszabály alapján — két vonatkozásban jut kifejezésre. Egyrészt, hogy ez utóbbi korlátolt felelősségi jellegű, másrészt országos jelentőségűnek minősül.

A korlátolt felelősségi jellegből következik, hogy a betéti társulás tagszervezeteinek helytállása csak a vagyoni betét szolgáltatásra terjed ki. A társulási szerződés azonban előírhatja, vagy az igazgatótanács egyhangú határozattal kimondhatja azt is, hogy a tagokat a fizetésképtelenség megelőzéséhez szükséges összeg erejéig, vagyoni betétjük arányában pótbefizetési kötelezettség is terheli. Ezen túlmenően a társulás kötelezettségeiért nem felelnek. Láthatóan a társulási jogszabály a pótbefizetési kötelezettség vállalását a résztvevők akaratelhatározására bízza. Egy másik jogszabály azonban — amely kizárólag a társulási szerződés jóváhagyására jogosult szervezetekre vonatkozik — már kimondja azt is, hogy a hazai résztvevőkkel működni kívánó betéti társulás alapítására irányuló szerződést csak abban az esetben lehet jóváhagyni, ha az abban résztvevők már az alapító szerződésben magukra vállalták a pótbefizetés kötelezettségét.

A közös vállalatban résztvevők felelőssége a jelzettektől annyiban különbözik, hogy ők a veszteséget vagyoni hozzájárulásuk alapján fedezik, és ugyanilyen módon tartoznak kezesi felelősséggel a vállalat harmadik személyekkel szembeni kötelezettségeiért is.

Gyakorlatilag azonban e két jogi forma között nincs alapvető különbség. A pótbefizetési kötelezettség, illetőleg a kezesi felelősség, ha más-más jogcímen is, de a résztvevőktől a rendelkezésre bocsátott vagyoni hozzájáruláson (betéten) túli helytállást is követel. Ha pedig további vagyoni eszközöket is rendelkezésre kell bocsátaniok, akkor az eredmény szempontjából majdnem közömbös, hogy milyen jogcím alapján kell azt teljesíteniük. Más oldalról a közös vállalatok kezesi felelőssége csak jogszabályi tétel, kutatásaink során egyetlen olyan esettel nem találkoztunk, hogy harmadik személy igényét nem a vállalattal, hanem a résztvevők valamelyikével szemben érvényesítette volna. Ha ugyanis a résztvevőknek érdeke fűződik a közös tevékenység folytatásához, akkor jogszabályi rendelkezés nélkül is rendezik adósságaikat; ha pedig nem, akkor a betéti társulást, vagy a közös vállalatot felszámolják és a harmadik személyekkel szembeni kötelezettségeiket ennek az eljárásnak a keretében teljesítik.

A másik különbség — véleményünk szerint — ugyancsak nagyon halvány. Az alapításkor ugyanis — meghatározott kritériumok felrajzolása nélkül — azt eldönteni, hogy egy társulás helyi, vagy országos jelentőségű lesz-e, aligha lehet. Márpedig a jogszabályok ilyen kritériumokat nem állapítanak meg. Azt írják elő, hogy „a társulás tevékenysége akkor minősül országos jelentőségűnek, ha annak mértéke, gazdasági jelentősége vagy a lakosság ellátásában betöltött szerepe meghaladja a területi kereteket". Ez a szabály pedig megfelelő kritériumok felrajzolása nélkül az általánosság szintjén marad. S hogy ez a megállapítás mennyire helytálló, bizonyítja az is, hogy a következő szakaszban azt is megfogalmazza, hogy „amennyiben a tevékenység jelentőségének megítélése külön mérlegelést igényel, a társulás fő tevékenysége szerint illetékes ágazati miniszter előzetes állásfoglalását kell kérni, amely irányadó". Elképzelhető ennek folytán, hogy ahány tárca, annyi állásfoglalás születik az országos jelentőség megítélésében; vagyis nincs objektív mérce. Az objektív mérce hiánya pedig gyakorlatilag azzal is együtt jár, hogy a folytatott tevékenység jellege, vagy a rendelkezésre bocsátott vagyon volumene — amely szerintünk objektív mércéül szolgálhatna — szempontjából országos jelentőségű lehet a gazdasági társaság is. Ezeknél a formáknál azonban a jog csak abban az esetben írja elő a regisztrálási kötelezettséget, ha a résztvevők a tevékenységet közös név alatt folytatják.

A felrajzolt tények azt is mutatják, hogy a társulni kívánó szervezetek számára valójában nincs alternatív választási lehetőség. Az elkövetkező jogszabályi módosítás során minden valószínűség szerint az lesz a követendő út, hogy megnyitjuk a hazai résztvevők számára is a részvénytársasági és a korlátolt felelősségű társaság választásának lehetőségét.

A jelzett gazdasági társulások egyébként minden olyan tevékenységet folytathatnak, amelyet törvény, törvényerejű rendelet, vagy minisztertanácsi és miniszteri rendelet nem tilt, vagy nem tart fenn kifejezetten állami gazdálkodó szervezetek számára. Így — ahogyan erre már utalás történt — folytatnak ipari, élelmiszer-ipari, építőipari tevékenységet, mezőgazdasági alaptevékenységet, erdőgazdálkodást, kereskedelmi tevékenységet, személyi és gazdasági, illetőleg egészségügyi, szociális, kulturális stb. szolgáltatásokat.

A jogi személy társulások harmadik formája *az egyesülés* nem termelői típusú szervezet. Feladatait a létrehozó szervezetek fő vonalaiban a társulási szerződésben, részleteiben a Szervezeti és Működési szabályzatban határozzák meg. Az egyesülés a tevékenységet összehangoló feladatokon kívül elláthat szakmai érdekvédelmet, végezhet piackutatást, közvetíthet üzleteket, foglalkozhat termelőeszköz beszerzéssel, technológia kidolgozásával, tervezéssel stb., illetőleg minden olyan szolgáltatással, amely koordinatív funkciójával összefüggésbe van.

A részt vevő szervezetek viselik a fenntartás költségeit a szerződésben meghatározott összeg erejéig, illetve az egyesülés tartozásaiért kezesként is felelnek.

Az egyesülések sajátos formája *az agrár-ipari egyesülés*. Azért tekintjük sajátos formának, mert feladata nemcsak az egyesülésbe integrált tevékenység koordinálása, hanem ez a koordinatív funkció kiterjed a taggazdaságok egész tevékenységére, ezen belül elsődlegesen a tervezésre, a termelés szervezésére, különböző szolgáltatások nyújtására és közös beruházások megvalósítására. Ennek folytán magában egyesíti a termelő és a koordinatív tevékenységet ellátó társulások alapvető sajátosságait, és regionális szervezés folytán ellát gazdaságirányítási funkciókat is. A gazdaságirányítási funkció gyakorlására azonban nem az állam, hanem a részt vevő tagszervezetek jogosítják fel az alapító okiratban, ennek folytán bár az irányítás kötelező elemet is magában hordoz, mégsem tekinthető a régi értelemben felfogott direkt irányítói szervezetnek. A kötelező határozatok meghozatalára való felhatalmazás a részt vevő szervezetek önkorlátozásának jegyeit viseli, vagyis nem az állam beavatkozásának eredményeként alakul ki. A szerződő felek pedig az alapító okiratban — ami csak elnevezésében különbözik a társulási szerződéstől — olyan kérdésekben állapodhatnak meg, amilyenben akarnak, feltételezve természetesen a jogszabály keretei közötti maradást.

Az agrár-ipari egyesülések — bár az országban összesen négy ilyen van — jelentős eredményeket értek el. Számuk egyébként azért alakul így, mert a kormány 1976-ban először egy, majd 1977 legelején további három működését engedélyezte, kifejezetten kísérleti jelleggel. A gyakorlati tapasztalatok megítélésünk szerint azt igazolják, hogy az agrár-ipari egyesülések a mezőgazdaságok korszerűsítésében, a mezőgazdasági termékek feldolgozását elősegítő ipari háttér megteremtésében, sőt a régióhoz tartozó települések kommunális szolgáltatásának biztosításában is olyan feladatokat vállaltak és teljesítettek, amelyek teljes mértékben alátámasztják a kísérlet sikerét és egyben annak a lehetőségnek a megteremtését is, hogy ezt a társulási formát is általános választható formává tegyük, beépítve a rájuk vonatkozó szabályokat a módosításra kerülő társasági tvr.-be.

*ad 2.* A jogi személyiség nélküli *gazdasági társaságok* lényegében ugyanazon feladatkörben működhetnek, mint a jogi személyek. Vagyis létrehozhatók: közös gazdálkodás, vagy közös gazdasági célra irányuló tevékenység folytatására és a közös érdekek előmozdítását segítő tevékenység összehangolására is.

Résztvevői az előbbiekhez hasonlóan szocialista szervezetek lehetnek és a gazdálkodói tevékenységet közös név alatt is folytathatják. A közös név alatt jogokat szerezhetnek és kötelezettségeket vállalhatnak. A tagszervezetek a társaság kötelezettségeiért közvetlenül, korlátlanul és egyetemlegesen felelnek.

A gazdasági társaság speciális formája a *kutatási-fejlesztési* társaság, amely működését tekintve alapjában nem különbözik az egyéb gazdasági társaságoktól, de feltétlenül szükséges olyan tagszervezet részvétele is, amelynek a kutatás vagy a fejlesztés a fő profilja. A társaságban résztvevő szervezetek a társulási szerződésben abban állapodnak meg, hogy a kutatásfejlesztés terén meghatározott tevékenységet végeznek, az elért eredményeket gazdaságukban alkalmazzák, illetőleg a megvalósítás érdekében együttműködnek és az elért gazdasági eredményből közösen részesülnek.

Ugyancsak speciális formája a gazdasági társaságoknak *a külkereskedelmi társaság* is. A specialitás itt abban nyilvánul meg, hogy tagjai között külkereskedelmi vállalatnak, vagy legalábbis külkereskedelmi joggal felruházott szervezetnek is részt kell vennie. A résztvevők ugyanis egyrészt a külkereskedelmi tevékenység folytatására, másrészt az ezzel összefüggő közös termelésre, esetleg a termékek belföldi forgalmazására vállalkoznak úgy, hogy az elért nyereségből közösen részesednek, illetőleg közösen viselik a veszteséget is.

### *3. A gazdasági társulások vagyoni és tulajdoni viszonyai*

A gazdasági társulások működésének vagyoni alapjait a létrehozó szervezetek teremtik meg. A vagyoni közreműködés módja, tárgya és jellege annak megfelelően alakul, hogy az együttműködésnek milyen jogi formáját választották. Valamennyi formára jellemző — kivéve a koordinatív társulásokat —, hogy a társulás rendelkezésére bocsátott vagyoni hozzájárulás nemcsak az együttműködés gazdasági alapjait teremti meg, hanem nyereségrészesedést, illetőleg veszteségviselést meghatározó tényező is, sőt ehhez igazodik a szavazati jog, illetőleg a közös vállalat esetében a kezesi felelősség is. Az egy tag egy szavazat elvét csak a kizárólag szövetkezetek részvételével működő társulások, illetőleg az egyesülések alkalmazhatják.

Abban a kérdésben, hogy a vagyoni hozzájárulást milyen formában és mikor bocsátják a társulás rendelkezésére, a szerződésben kell a létrehozóknak megállapodniok, meghatározva a nem vagy nem kellő időben történő teljesítés jogkövetkezményeit is. Vagyoni hozzájárulás céljára egyébként fel lehet használni: *a*) a fejlesztési alapok szabad eszközeit, *b*) a gazdasági társulás céljaira szükséges állóeszközöket és készleteket, *c*) egyéb — a tagszervezetek megállapodása szerint — értékelhető közreműködést és végül *d*) a fejlesztési alapot megelőlegező — a hatályos hitelpolitikai irányelvek szerint kapott — fejlesztési hitelt. Ezen túlmenően a jogszabályok lehetőséget teremtenek arra is, hogy a szövetkezeti szövetségek a hozzájuk tartozó szövetkezeteknek, kifejezetten társulás alapítása céljából pénzeszközöket bocsássanak rendelkezésre. Sőt ugyanilyen jogot kapnak a tanácsok is vállalataik vonatkozásában.

Jogszabályi rendelkezés híján a szerződésben kell megállapodni a feleknek abban is, hogy a társulás rendelkezésére bocsátott vagyont a társulás tulajdonába, vagy csak használatába adják, illetőleg, hogy a közös tevékenység eredményeként előállított javak tulajdonjogi sorsa miként alakul. A tulajdoni kérdések ilyetén való rendezését azért tartjuk lényegesnek, mert a tulajdonjog sokkal erősebb köteléket eredményez, mint a kötelmi viszony. Ezért, ha a jogszabályok nem adnak eligazodásra alkalmas rendelkezéseket, akkor azt a feleknek kell a szerződésben meghatározniok. Ennek megfelelően meg kellene állapodniok abban is,

hogy a jogi személy társulás tulajdonjogi jogalanyisága esetén a belső viszonyban az egyes résztvevőket milyen jogok illetik, illetőleg milyen szabályok kerülnek alkalmazásra pl. kilépés vagy a társulás megszűnése esetén, vagy a vagyoni betét átruházását illetően. Sőt nem ártana taxatív felsorolást adni arra vonatkozóan sem, hogy mit tekintenek társulási vagyonnak, illetőleg tulajdonnak.

Magunk részéről a társulási tulajdoni viszonyokat kettős fedelű jogviszonyként fogjuk fel: vagyis tulajdonjogot adnánk a jogi személy társulásnak az áruviszonyokat illetően; a belső, azaz a társulás és a tagszervezetek viszonyában pedig a tagszervezeteknek. Az ugyanis teljesen egyértelmű, hogy a jogi személy társulás a polgári jogi forgalomban közvetlenül szerez tulajdonosi jogokat és vállal kötelezettségeket. Az sem vitatható, hogy a tulajdonosi jogosítványokat a résztvevők gyakorolják, hiszen ők alapították a társulást, ők határozták meg a profilját, a termelési és pénzügyi tervét, ők választják meg — az igazgatótanács útján — a társulás igazgatóját és nevezik ki a felelős vezetőket. Gyakorolják tehát mindazokat a jogokat, amelyek a tulajdonost általában megilletik, legfeljebb nem közvetlenül, hanem küldötteik útján. Ha pedig ez így van, akkor ezekről a tényekről a jognak nem szabad hallgatnia, hanem a gyakorlat igényeinek megfelelően a szabályozás tárgyává kell tennie.

A szabályozás ugyan részben már megtörtént, hiszen a társulási tulajdont a Ptk., mint a társadalmi tulajdon harmadik formáját intézményesítette. Megfogalmazása azonban meglehetősen általános és nem is egészen pontos. Azt mondja ki csupán, hogy „A gazdálkodó szervezetek az állami és a szövetkezeti tulajdont a jogi személyiséggel rendelkező társulás útján egyesíthetik." Vagyis nem határozza meg sem az alanyi, sem a tárgyi kört, illetőleg a társulási tulajdon tartalmi kérdéseit sem. A problémát bonyolítja az a tény, hogy a már hivatkozott társulási tvr. erről a rendelkezésről tudomást sem vesz, nincs egyetlen olyan szabálya, amelyben a tulajdon szerepelne.

A jogszabályi rendelkezés hiánya azonban nem a véletlen műve, hanem azzal a körülménnyel magyarázható, hogy a társulások résztvevői között állami gazdálkodó szervezetek is szerepelhetnek, amelyek nem kaptak tulajdonjogi jogalanyiságot. Ha pedig ezeknek nincs tulajdonjoga, akkor egyértelmű, a nemo plus iuris elve alapján, hogy ők sem ruházhatnak át másra tulajdonjogot. A gyakorlat azonban ezt a tételt is megcáfolja. Az állami vállalatok a polgári jogi forgalomban ugyanis átruháznak tulajdonjogot, sőt szereznek is — igaz, hogy nem a maguk, hanem az állam javára. Ha tehát a tulajdonjogi átruházás a gyakorlati élet mindennapi velejárója, akkor érthetetlennek tűnik, hogy vagyoni hozzájárulásukat miért ne adhatnák a társulások tulajdonába. Érthetetlen annál is inkább, mivel a társulásból történő kilépés, vagy a társulás megszűnése esetén az állami gazdálkodó szervezetek által rendelkezésre bocsátott vagyon, sőt az arra eső hányad is az állami tulajdon körébe áramlik vissza. Úgy tűnik azonban, hogy mindaddig, míg az állami vállalatok tulajdonjogi jogalanyisága jogszabályi rögzítést nem nyer, nem lehet megnyugtatóan rendezni a társulások tulajdonjogi kérdéseit sem.

Az egyébként, hogy a tulajdonjogi rendelkezések hiánya mennyire nem a véletlen műve, mutatja az a körülmény is, hogy míg a társulásban résztvevők köre a szövetkezetekre koncentrálódott, törvény mondta ki a jogi személyek tulajdonjogi jogalanyiságát, illetőleg a belső viszonyban a résztvevő szervezetekét. Nem kellene tehát mást tenni, mint a jelzett tételt rekodifikálni.

Az elmondottaktól függetlenül mi — a tényleges helyzetnek megfelelően — a jogi személy társulás tulajdonába tartozónak minősítjük: *a*) a vagyoni hozzájárulásként átadott vagyontárgyakat, *b*) a társulás működése alatt vásárolt, vagy beruházás útján létrejövő ingatlanokat, illetőleg az itt dolgozók munkájával megtermelt egyéb javakat és *c*) a társulás pénzeszközeit.

*A gazdasági társaságok* esetében a vonatkozó jogi szabályozás bizonyos értelemben egyértelműbb. A tagszervezetek vagyoni hozzájárulásainak tulajdonjogi sorsa ugyanis attól függően alakul, hogy azt milyen formában bocsátották rendelkezésre. Ha pénzben, vagy elhasználható dologban, akkor közös tulajdonba kerül, ha állóeszközök formájában, akkor közös használatba. Mindenképpen közös tulajdonná válik azonban az együttműködés eredményeként akkumulálódó vagyon.

A jogszabályi rendezés ellenére elméleti probléma itt is jelentkezik, többek között azért, mert nem kapunk választ arra vonatkozóan, hogy a csak közös használatba adott vagyon a résztvevők számára ugyanazokat a jogokat eredményezi-e, mint a tulajdonba átengedett. A tagszervezetek azonban kiküszöbölik e hiányosságokat, mert a társasági szerződésben a közös használatba adott vagyontárgyakat is közös tulajdonként értékelik és a kapcsolódó jogosultságokat ennek megfelelően határozzák meg. Így kilépés, vagy a társaság megszűnése esetén választási lehetőséget biztosítanak arra, hogy az érdekelt a használatba adott vagyontárgyat választása szerint természetben, vagy pénzben vihesse ki.

Valamennyi társulásra jellemző tehát, hogy a közös cél elérése érdekében rendelkezésre bocsátott, illetőleg az együttműködés eredményeként keletkező vagyon a résztvevőket illeti, ők gyakorolják a tulajdonosi jogosítványokat, s ők döntenek a vagyon mikénti felhasználásáról is.

### *4. A gazdasági társulások szervezeti viszonyai*

A jogi személyiséggel rendelkező társulások minden esetben önkormányzattal rendelkező szervezetek is. Az irányítás, illetőleg a tulajdonosi jogok gyakorlása a tagok küldötteiből álló *igazgatótanács hatáskörébe tartozik*. Kizárólagos döntési jog van: *a*) a társulás szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyására, ennek keretében a belső irányítás és az ellenőrzés rendjének meghatározására, *b*) az éves és középtávú tervek, valamint az év végi mérleg megállapítására, a nyereség felosztására, a pótbefizetésre, vagy egyéb vagyoni hozzájárulás teljesítésére való kötelezésre, *c*) az igazgató megválasztására és a vele kapcsolatos munkáltatói jogok gyakorlására, *d*) a társulás megszűnésének, illetőleg egyesülésének kimondására, s végül *e*) minden más olyan kérdés eldöntésére, amelyet jogszabály, vagy a társulási szerződés az igazgatótanács hatáskörébe utal.

Az elmondottakon túl az igazgatótanács hatáskörébe tartozhat még: a) a társulásnál folytatott állami, vagy belső általános ellenőrzés megállapításainak

megtárgyalása és az intézkedési terv elkészítése, b) döntés olyan szerződések megkötéséről, vagy megváltoztatásáról, amellyel a társulás valamely vagyontárgyat vagyonának egyötöd részét meghaladó ellenértékért szerez meg, vagy értékesít, illetőleg amelyeket saját tagjaival létesít a társulás rendszeres tevékenységét meghaladó körben.

Az igazgatótanács tehát egyrészt a résztvevő szervezetek képviseleti szerve, más oldalról a társulás legfőbb önkormányzati szerve. Ebből következően a delegált tagok kettős minőségben döntenek. Egyik oldalról, mint küldöttek, akik megbízóik utasításaihoz kötöttek, másik oldalról, mint az önkormányzat tagjai, akik a közössé integrált érdekeket is tartoznak szem előtt tartani. Ez a kettős minőség eléggé felelősségteljes feladatot ró a küldöttekre, ezért a küldő szervezeteknek is körültekintően kell a megbízás során eljárniok. Ha a küldő szervezet a saját érdekét nem látja megfelelően képviselve, az igazgatótanács tagját visszahívhatja, helyette más tagot küldhet. Megilleti a beszámoltatás és a felelősségre vonás joga is.

Az igazgatótanács kizárólagos hatáskörének jogszabályi meghatározása megítélésünk szerint a társulás megszűnésének, illetőleg más társulással történő egyesülésének kimondása tekintetében vitatható. Vitatható mégpedig azért, mert a jogszabály nem számol kellően azzal a ténnyel, hogy a társulás jogi személyek közötti szerződés alapján jön létre. E tény figyelmen kívül hagyása eredményezi, hogy a szerződési akarat és annak hatályosulása között ellentmondásokat keletkeztet, mivel olyan kérdések eldöntését is igazgatótanácsi hatáskörbe utalja, ami pedig az összes résztvevő egyező akaratát igényli. Nem enyhít ezen a tényen az sem, hogy az igazgatótanács tagjai a résztvevőket képviselik. Többek között azért nem, mert az igazgatótanács összetétele másként alakul, mint a szerződést aláírók köre, más oldalról azért sem, mert a társulás megszűnése és egyesülése a szerződés hatályosságát érintő kérdés, és a jogszabály még csak az egyhangú határozat meghozatalát sem írja elő.

A helyes az lenne, ha a szerződés hatályosságát érintő kérdéseket nem utalnánk az igazgatótanács hatáskörébe, vagy ha oda is utaljuk, feltétlenül írjuk elő a határozat érvényességi kellékeként az egyhangú szavazatot.

Az igazgatótanács jogszabályba ütköző határozata miatt egyébként bármelyik résztvevő közvetlenül az állami törvényességi felügyeleti szervhez fordulhat és kérheti a szükséges intézkedések megtételét. Azt a határozatot pedig, amely társulási szerződésbe ütközik, vagy a kisebbség jogos érdekeinek lényeges sérelmével jár, bíróság előtt támadhatja meg. Ez utóbbinál azonban problémát okozhat a kisebbség értelmezése. Az olyan társulások esetén ugyanis, ahol a döntési jog a vagyoni hozzájárulástól függetlenedik — vagyis ahol az egy tag egy szavazat elve érvényesül — elképzelhető az is, hogy a nagyobb vagyoni hányaddal rendelkezők alkotják majd a kisebbséget, míg ha a szavazat a vagyoni hozzájáruláshoz igazodna, ők alkotnák a többséget. A két elv egymás mellett élése tehát különböző pozíciókat eredményezhet.

Az igazgatótanács létrehozhat *igazgatóságot is,* élén az igazgatóval. Az igazgatóság, illetőleg az igazgató hivatott arra, hogy a társulás ügyeit az igazgatótanács ülései között teljes felelősséggel irányítsa, képviselje a társulást bíróságok, hatóságok előtt és harmadik személyekkel szemben.

Létrehozhat az igazgatótanács a résztvevők küldötteiből álló *ellenőrző bizottságot* is, sőt a saját munkáját segítendő más önkormányzati szerveket is.

A társulási önkormányzat szervezeti rendszerét kialakíthatják a jogi személyiség nélküli gazdasági *társaságok is,* sőt, a gyakorlatban ezzel a jogszabályi felhatalmazással élve többségükben létre is hozták. Joguk van azonban arra is, hogy a résztvevők valamelyikét a társulási szerződésben feljogosítsák a közös ügyek intézésére, illetőleg arra, hogy az együttműködéssel kapcsolatos könyvelés és hitelszámla vezetéséről gondoskodjon, hogy ellássa a társaság képviseletét, vagyis mindazokat a teendőket, amelyek a közös tevékenység eredményes folytatásához szükségesek. Emellett megbízhatnak a tagszervezetek szakembert is a szaktevékenység irányításával, sőt a képviseleti joggal is. A nem megfelelő ügyvitel ellen a többi tag tiltakozhat, a vitát a többség dönti el. Egyhangú döntés kell azonban a társasági szerződéstől való eltéréshez, illetőleg a társaság rendes működését meghaladó ügyekben.

A Ptk. tehát előírja az egyhangú döntést, csak azzal nem számol, hogy ha a gazdasági társaság létrehozza a jogi személyiségű társulásoknál alkalmazásra kerülő önkormányzati rendszert, akkor átveszi a társulási tvr. szabályait és előírja a megszűnés és az egyesülés igazgatótanácsi hatáskörbe utalását is, ami jogi személyiség nélküli társaságok esetén egyenesen nonszensz. Ezért nagyon kell vigyázni a jogi szabályok megfogalmazásaira, arra, hogy azok mindenképpen a rend és ne a rendetlenség irányába orientáljanak.

A kívánalom minden jogi formával létrehozott igazgatótanács esetén az lenne, ha a hatáskörébe kifejezetten csak a társaság működésével kapcsolatos önkormányzati kérdéseket utalna a jogszabály, és a szerződés hatályával összefüggőket pedig a tagszervezetek hatáskörében hagyná; vagy a hatáskört egyáltalán nem fogalmazná meg, hanem csak az önkormányzati szervek működéseinek garanciáit szabályozná.

### *5. A gazdasági társulások hatása a taggazdaságok belső viszonyaira*

A gazdasági társulások taggazdaságokra gyakorolt hatása számtalan területen kimutatható. Ezek közül mi a lényegesebb kérdésekre korlátozódva vizsgáljuk: a) a gazdasági önállóságra, b) a döntésmechanizmusra, illetőleg c) az itt dolgozók élet- és munkakörülményeire ható tényezőket.

*ad a) A gazdasági önállóságra* gyakorolt hatás — mint ahogyan látható volt az egyéb kérdések vizsgálata kapcsán is — a választott jogi forma függvényében alakul. A termelésérdekeltségű társulások önkormányzati szerveinek döntése indirekt, a koordinatív tevékenységet megvalósító formáké direkt módon hat vissza a résztvevők saját gazdaságára. Az indirekt visszahatás általában nyereségrészesedés visszaáramlásában jelenik meg, amely a taggazdaság tevékenységének folytatására pozitív tartalmú. Mondhatnánk azt is, hogy az indirekt tartalom általában előnyöket jelent, vagyis a gazdasági önállóságot alapjaiban nem érinti, sőt stabilizálódást, illetőleg termelésfejlesztést segítő eszköz. Mindez természetesen a gazdasági tár-

sulás nyereséges gazdálkodásának függvényében jelenik meg. Amennyiben ugyanis a társulás gazdálkodása veszteséges, a társulásban való részvétel hátrányokkal is együtt jár. Az igazgatótanács pótbefizetésre kötelezése, illetőleg a kezelési felelősség a saját tulajdont érinti, ami — a fizetés volumenétől függően — ad abszurdum azt is eredményezheti, hogy csökken a dolgozóknak kiosztható nyereséghányad, meghosszabbodik az esetleges beruházási idő, vagy hátráltathatja olyan munkák elvégzését is, amely a taggazdaságnak nyereséget eredményezett volna. Az ilyen tartalmú negatív hatás azonban csak átmeneti lehet. Állandósulása esetén a társulás felszámolásra kerül. Ha ugyanis az együttműködés a taggazdaságokra negatíve hat, akkor az érdekeltség megszűnik, az érdekeltség megszűnése pedig szükségszerűen az együttműködés felbontásához vezet.

Más a helyzet a koordinatív tevékenységet folytató egyesülések, ezen belül az agrár-ipari egyesülések esetén, illetőleg azoknál a társulásoknál, amelyek valamely termelési rendszer technológiájának adaptálására hivatottak. Mindegyik esetben ugyanis az integrált, vagy a saját gazdaságában folytatott tevékenység összehangolása képezi az együttműködés tárgyát, így a direkt visszahatás a megállapodásból fakadóan természetszerű elemként jelenik meg. A koordinatív funkció ugyanis csak akkor érvényesülhet hatékonyan, ha valamennyi együttműködő partner a közösen hozott döntéseket magára nézve kötelezőnek ismeri el és azt végre is hajtja. Különösen vonatkozik ez az agrár-ipari egyesülésekre, amelyek a partnergazdaságok egész tevékenységét integrálják — ahogyan az korábban már kifejezésre jutott — a közös tervezés, a termelés szervezése, a tervezés és a beruházások megvalósítása terén. A tagszervezetekre történő visszahatás ennek folytán nem társulásidegen elem, hanem a koordináció megnyilvánulása. S bár ez a hatás magában foglalja bizonyos értelemben a gazdasági önállóság korlátozását is, mégsem tekinthető ellentmondásnak, mivel ez teljes mértékben a részt vevő szervezetek szerződési akaratán alapul, azaz az önkorlátozás jegyeit viseli.

Ilyen tartalmú önkorlátozás érvényesül az olyan együttműködések esetében is, amikor valamely termelési technológia, termelési rendszer kerül a taggazdaságokban adaptálásra. A befogadó gazdaságnak ugyanis az adaptációs szerződés minden elemét teljesítenie kell. A technológia alkalmazása szigorú fegyelmet követel, a végrehajtás már nem bírja el a demokratikus fórumok bekapcsolását. Mindemellett természetesen az adaptációs szerződés tartalmát úgy kell meghatározni, hogy abban a szerződő felek érdekei kifejezésre jussanak, többek között azáltal is, hogy a rendszert kidolgozó a hozamnövekedést is garantálja, s annak elmaradása esetén a szerződésben meghatározott felelősséggel tartozzon.

A direkt visszahatás ezekben az esetekben tehát abban nyilvánul meg, hogy a társulási szerződést és a társulás igazgatótanácsa által hozott döntéseket a tagszervezetek minden szervének és dolgozójának végre kell hajtania. A végrehajtás azonban alapjában kedvező gazdasági eredmények elérését szolgálja, vagyis semmiképpen nem azzal a negatív hatással jár, amelyeket az állami gazdaságirányítási rendszer direkt módszerei kiváltottak. A koordinatív társulásokra is jellemző a kölcsönös érdekek tiszteletben tartása, a taggazdaságok gazdasági eredményeinek növelése. Más szóval ezek a társulások is csak akkor maradhatnak fenn tartósan, ha képesek biztosítani a saját, illetőleg a taggazdaságok érdekeinek megvalósítását.

*ad b) A tagszervezetek döntésmechanizmusára* való visszahatás elsődlegesen a szövetkezetek vonatkozásában jelenik meg élesebb kontúrokban. Ez azzal a körülménnyel magyarázható, hogy a szövetkezeteknél a döntések az önkormányzati szervezetekre koncentrálódnak, az állami vállalatok közül pedig nem mindegyik rendelkezik saját önkormányzattal, így a dolgozók részvétele a döntésmechanizmusban eltérően alakul. Más oldalról — ez utóbbi vállalatoknál — a saját önkormányzati rendszer kialakítása is csak az utóbbi évek jogalkotásának eredménye, így olyan tapasztalatokat, amelyek ezen a téren általánosíthatók lennének, aligha lehetett szerezni.

A szövetkezeti önkormányzat esetében a társulásban való részvétel elsődlegesen az egyes szervek hatáskörének módosulásait eredményezi, illetőleg azt, hogy az igazgatótanács által hozott döntések elfogadásáról és végrehajtásának megszervezéséről gondoskodjanak. A társulásokban való részvétel, a profilmeghatározás, a vagyoni hozzájárulás megállapítása, illetőleg az igazgatótanácsba delegált küldöttek megválasztása a kezdeti időszakban közgyűlési hatáskörbe tartozott. Ez abban az időben teljesen indokolt volt, hiszen társulási tapasztalatok nem álltak rendelkezésre, a vagyoni hozzájárulás kivonása és a társuláshoz történő átcsoportosítás, illetőleg a küldöttek kiválasztása kollektív bölcsességet kívánt. Más oldalról a szövetkezeteknek lényegesen kisebb volt a taglétszáma is, vagyis a közgyűlésen valóban érdemleges döntések születhettek.

A szövetkezetek egyesülése következtében létrejött nagy létszámú gazdaságok azonban már a hatáskörök átcsoportosításának igényét vetik fel. Az 1977-ben módosított szövetkezeti törvény éppen ezért a társulásokkal, de általában a tagszervezetek gazdálkodásával kapcsolatos kérdésekben is a küldöttgyűlésnek adott hatáskört. A nagy létszámú közgyűlés különösen a gazdálkodást, a különböző vállalkozásokat érintő kérdésekben csak formális döntéseket hozhat, más oldalról a piachoz igazodó döntés csak abban az esetben lehet eredményes, ha gyorsan és koncepcionálisan reagál a megváltozott viszonyokra. Nagy létszámú testületet pedig nem lehet gyors reakciókra felhasználni.

A jelenlegi hatályos jogszabályok már a küldöttgyűlést sem találják eléggé rugalmasnak a társulásokkal kapcsolatos kérdések eldöntésére, így azokat a vezetőség hatáskörébe utalják. Ez a változás nemcsak a piaci viszonyokra történő gyors reagálás biztosításával, hanem azzal a ténnyel is összefüggésben van, hogy a társulások ma már a népgazdaság elismert gazdaságaivá váltak, más oldalról a szövetkezeti gazdaságok is olyan eredményeket produkáltak, hogy sem a tagoknak, sem pedig az államnak nem kell tartania attól, hogy megalapozatlan vállalkozásokba kezdenek.

A tagszervezetek döntésmechanizmusára gyakorolt hatás ennek folytán nemcsak a döntési jogok, hanem a hatáskörök átcsoportosítását is eredményezte anélkül, hogy annak tartalmát megváltoztatta volna. A hatásköri átcsoportosítás pedig egyértelműen a piacra történő gyorsabb reagálást segíti, végső soron a befektetések gyorsabb és gazdaságosabb megtérülését.

*ad c)* A kooperációs és integrációs kapcsolatok, illetőleg a taggazdaságok eredményeinek hatása nemcsak a gazdaságok megerősödésében, hanem az itt *dolgozók élet- és munkakörülményeinek megváltozásában* is kifejezésre jut. Ezek a kapcsolatok ugyanis alapjaiban strukturálták át az egész mezőgazdasági termelést. A modern gép- anyag- és eszközrendszerek alkalmazásával a mezőgazdasági munkát ipari jellegű munkává változtatták át; vagyis megváltoztatták a termelő ember és a föld viszonyát. Ez a megváltozott viszony pedig nemcsak a magántulajdonosi tudatot formálta át, hanem elősegítette a technikai ismeretek elsajátítását is. A technikai ismeretek megszerzése és a modern eszközrendszerek alkalmazása pedig kiszorította a nagyüzemi gazdaságokból a kézi munkaerőt igénylő munkafolyamatokat.

A termelő ember és a föld viszonyának megváltozása eredményeként átalakult az életmód, amelyben már nem a minél több föld vásárlása áll központban, hanem az egészséges és kulturált életkörülmények megteremtése. Megszüntek ennek folytán a hagyományos értelemben vett parasztgazdaságok és paraszti családok. Megszűnt a mezőgazdasági termeléssel élethivatásszerűen való foglalkozás átörökítésének igénye: a falun élők között ugyanúgy megtalálható az értelmiségi, a kisiparos, vagy a munkás, mint minden más családban. A családi kapcsolatokban már nem az örökség várománya a döntő, hanem a vérségi összetartozás. A rádió, televízió, a víkendház vagy az autó stb. ma nemcsak a városi élet természetes velejárója, hanem a falusi életé is. A falun újonnan épített házak mind külsőleg, mind a belső berendezést illetően azonosak a városi kertes házakkal.

A modern eszközrendszerek alkalmazása hatással van a mezőgazdaságban foglalkoztatottak számának alakulására is. Míg 1945 előtt Magyarországon a lakosság több mint 50%-a foglalkozott élethivatásszerűen mezőgazdasági termeléssel, ma a nagyüzemekben foglalkoztatottak száma 10% körül alakul. Mindez nem jelenti, hogy csak a lakosság 10%-a foglalkozik mezőgazdasági termeléssel. Csakhogy míg a mezőgazdaság kollektivizálódását megelőzően a földművelés a parasztság jellemzője volt, addig ma a kisegítő gazdálkodás különböző formáiban jellemzője a munkásnak, a tisztviselőnek és az értelmiségnek egyaránt. A kézi munkaerőt igénylő munkafolyamatok tehát ezekben a gazdaságokban koncentrálódnak és nem feltétlenül a paraszti mivolt jelzői.

A szövetkezeti taggazdaságok és a társulások tehát nemcsak a parasztság különböző rétegei közötti különbségeket szüntették meg és hozták létre az egységes paraszti osztályt, hanem napjainkra osztályátalakító funkciót is betöltöttek. Szerintünk ma már aligha tekinthető parasztnak a mezőgazdasági nagyüzem azon dolgozója, aki meghatározott munkaidőben végzi munkáját, aki ezért garantált munkadíjat, prémiumot és nyereségrészesedést kap, aki betegség esetén betegállományban lehet és ezalatt táppénzben, gyógykezelésben és megfelelő korhatár elérése és munkaviszony eltöltése esetén nyugellátásban részesül, akit a ledolgozott évek arányában szabadság illet, aki külföldre utazhat, vagy aki — ha jelenleg még korlátozott lehetőségek közepette is — szervezett üdültetésben részesülhet.

A kooperációs és integrációs kapcsolatok ebből következően nemcsak a parasztság különböző rétegei közötti különbségeket szüntették meg, hanem az iparban és a mezőgazdaságban dolgozók közötti különbségeket is. A mezőgazdaságban dolgozók rétegeződése ma már nem aszerint alakul, hogy korábban ki foglalkozott mezőgazdasági termeléssel élethivatásszerűen és ki nem, hanem aszerint, hogy a kialakult munkamegosztásban ki milyen területen dolgozik, ugyanúgy, ahogyan az iparban is.

Hatást gyakorolnak a társulások az elmondottakon túlmenően az adott település egész lakosságának életmódjára is. Az általuk vagy az ő közreműködésükkel megépített kulturális, kommunális és egyéb létesítmények ugyanis nemcsak dolgozóik, hanem az egész lakosság igényeinek kielégítésére is hivatottak; más szóval hozzájárultak és járulnak ahhoz, hogy a falusi és a városi életmód közötti különbségek megszünjenek, hogy a közeledési folyamat meggyorsuljon. Egyre több település biztosítja — legalábbis a gyalogközlekedés számára — a szilárd útburkolatot is, s a petróleum lámpa meg a vezetékes rádió ma már történelem.

A szövetkezetek közötti szervezett kapcsolatok megszüntették a települések bezártságát, s a meglevő kapcsolatoknak is új tartalmat adtak. A rokoni, vagy egyéb emberi kapcsolatok mellé felzárkóztak a közösségi kapcsolatok is, sőt a közösen létrehozott nyugdíjas otthonokban azonos érdeken alapuló kapcsolatokat hoznak létre a munkásélet megszünte után is.

Hatást gyakoroltak és gyakorolnak ezek a kapcsolatok nemcsak a tagszervezetek tulajdonviszonyaira, hanem az itt dolgozók és az egyéb állampolgárok földtulajdoni és földhasználati viszonyaira is. Aligha vitatható ugyanis, hogy a mezőgazdasági rendeltetésű földek személyi tulajdonná válása a mezőgazdasági termelőszövetkezetek általánossá tételének következményeként történhetett meg, illetőleg a kisegítő gazdaságok létrehozása, a szövetkezetekben alkalmazásra kerülő modern eszközrendszerek és a kézi munkaerőt igénylő folyamatok ide történő koncentrálása eredményeként. Ez tette lehetővé a nagyüzemi gazdálkodásra nem alkalmas földek állampolgári tulajdonba történő eladását, vagy tartós használatba adását is.

Átalakította a földtulajdon és földhasználat belső tartalmát, kimondhatatlanul is annak az elvnek az érvényesülését, hogy a föld azé legyen, aki azt gazdaságosan meg tudja művelni. S noha az utóbbi tíz év gazdaságpolitikája a szocialista társadalmi tulajdonban levő földek elidegenítését korlátozta is, meggyőződésünk, hogy a racionális földhasználat koncepciója előbb utóbb kivívja ismételten ezeknél a földeknél is az ingatlanforgalom szabadabbá tételét.

Az elmondottakból — legalábbis véleményünk szerint — egyértelműen következik, hogy amilyen mértékben erősödnek a társulások és a társulásban résztvevő taggazdaságok, olyan mértékben változik meg az itt dolgozó tagok viszonya mind a közös gazdasághoz, mind a nagyüzemen kívüli mezőgazdasági termeléshez, illetőleg az ezt megalapozó tulajdonviszonyokhoz, más oldalról a nagyüzem gazdasági megerősödése s ennek folytán a munkával összefüggő jövedelem növekedése elősegíti a dolgozók élet- és munkakörülményeinek pozitív megváltozását, az életszínvonal állandó növekedését.

Összegezésként megállapítható tehát, hogy a termelőszövetkezetek és állami gazdálkodó szervezetek társulásai, gazdasági együttműködései nemcsak a tag-

gazdaságok, illetőleg a társulások dolgozóinak érdekeit szolgálják, hanem össztársadalmi érdekeket is. Ezért működésük támogatása és elismerése állami érdek is.

### *6. Javaslatok a hatályos társasági jogszabályok korszerűsítéséhez*

A társasági jogszabályok korszerűsítésével összefüggő valamennyi alapkérdés megválaszolására — szakterületünk korlátai, illetőleg kutatásaink ágazati jellege miatt — nyilvánvalóan nem vállalkozhatunk. Ilyen korlátok mellett is az a véleményünk, hogy:

*1.* be kell fejezni azt a folyamatot, amelyet az 1978. évi 4. sz. tvr.-rel megindítottunk, létre kell hozni az egységes társasági jogot. Ebbe a körbe azonban csak a szocialista gazdálkodó szervezetekre vonatkozó szabályokat kell csokorba kötni;

*2.* az állampolgárok kibontakozóban levő és egyre terebélyesedő társulási kapcsolatait külön szabályokban, de komplex módon kell szabályozni;

*3.* a korszerűsítés kapcsán felül kell vizsgálni a társulásokra vonatkozó valamennyi rendelkezés — ideértve az RT-re és a Kft.-re vonatkozó rendelkezéseket is — gyakorlati hatályosulását; amely megfelelt az elvárásoknak, át kell menteni az új szabályok közé;

*4.* lehetőséget kell adni a hazai gazdálkodó szervezeteknek arra, hogy bármely jogi formát létrehozhassanak, vagy ahhoz csatlakozhassanak;

*5.* a társulás lehetőségét minden szocialista szervezet számára biztosítani kell;

*6.* a profil megválasztását a tagszervezetek önkéntes elhatározására kell bízni, ugyanígy az önkormányzati szervek létrehozásának lehetőségét, az egyes szervek hatáskörének meghatározását;

*7.* meg kell szüntetni a társulások és az egyéb gazdálkodó szervezetek közötti diszkriminációs különbségeket (pl. országos vagy nem országos hatáskör, kezesi felelősség stb.);

*8.* biztosítani kell, hogy a működés megkezdésének csak a társasági szerződés jóváhagyása (törvényességi szempontból történő vizsgálata) legyen a feltétele;

*9.* a társasági szerződés tartalmát — a Ptk.-ban meghatározott kötelező tartalmi elemeken túl — a felek szabadon határozhassák meg, s amit a törvény nem tilt, azt szabad legyen megtenni;

*10.* a társasági szerződés módosításának jogát a szerződést aláíróknak kell megadni — az igazgatótanácsot csak önkormányzati szervként kellene funkcionáltatni, ha egyáltalán hatáskörét a jogszabályban akarjuk megfogalmazni (szerintünk a felekre kellene bízni);

*11.* a társulás belső gazdasági szervezetének kialakítását, ideértve azt is, hogy tagokat vagy alkalmazottakat foglalkoztatnak-e, a társult szervezetekre kellene bízni;

*12.* változatlanul biztosítani kell a jogi személyiségű és az anélküli társulások létrehozásának lehetőségét, úgy azonban, hogy az egyes formák tartalmi elemeinek meghatározásánál kifejezésre jussanak az eltérések, esetleg úgy is, hogy azok a választásnál orientálni tudjanak;

*13.* a jogi formák körét szélesíteni kell valóságos alternatívák meghatározásával, bekapcsolva e körbe az agrár-ipari egyesüléseket, illetőleg az RT. és Kft. különböző formáit is;

*14.* a szabályozó rendelkezéseket a társulások testére szabottan kell megfogalmazni, figyelembe véve a tevékenységi elvet, de azt nem az elsődleges alapítású szervezetekhez azonos módon alkalmazva. A társulásokat szocialista szervezetek hozzák létre, így érdekeltté kell tenni a létrehozó szerveken túl a társulásnál dolgozó kollektívát is, egyszóval ki kell iktatni a többcsatornás állami elvonást és legalább az indulás éveiben preferálni kellene őket, különösen akkor, amikor az esetek jórészében olyan feladatok megvalósítására is vállalkoznak (pl. feldolgozó ipar megteremtése, szociális, kulturális létesítmények létrehozása stb.), amelyek korábban az állami költségvetést terhelték;

*15.* a vagyoni hozzájárulás mikéntjének, módjának és a teljesítés ütemezésének megállapítását a társulókra kellene bízni, ugyanígy a nem, vagy késedelmesen teljesítő tagszervezet szankcionálását is;

*16.* el kellene ismerni a jogi személy társulások tulajdonjogi jogalanyiságát a jogszabályban is és a résztvevő szervezetek tulajdonjogát (vagyoni hányad szerint) a társulási vagyonra;

*17.* korszerűsíteni kell ezzel összefüggésben az Alkotmány és a Ptk. szabályait. Az Alkotmányét úgy, hogy a társulások létrehozásának alkotmányjogi garanciáit fogalmazzuk meg, a Ptk.-ét pedig úgy, hogy az egyetlen paragrafusból álló szabályt pontosítjuk és ennek konzekvenciáit levonjuk az egyéb rendelkezéseknél is (pl. a társulási tulajdon alanyai, tárgyi köre, tartalma, védelme stb.);

*18.* külön szabályokat kell megalkotni a két résztvevővel létrejövő társulásokra (a kilépés, kizárás, megszüntetés stb. általános szabályai rájuk nem alkalmazhatók);

*19.* a csatlakozás, a felmondás és a megszüntetés szabályainak megalkotásánál figyelembe kell venni, hogy a társulás szerződéssel jön létre, a vonatkozó szabályokat ennek megfelelően speciális — az egyéb gazdálkodó szervezetektől eltérő módon kellene meghatározni;

*20.* a felszámolási eljárásnál lehetőséget kellene teremteni arra, hogy az elszámolási eljárássá alakuljon át, módot adva a tevékenységet folytatni kívánó szervezeteknek arra, hogy azonos cégmegjelölés alatt tovább működhessenek;

*21.* át kellene gondolni a jogi személyiség nélküli társulásokra vonatkozó rendelkezéseket, beépítve az alapvető szabályokat a társulási szabályok közé (pl. a Ptk. ide vonatkozó rendelkezéseit, a külkereskedelmi, illetőleg a kutatási-fejlesztési társulásokra vonatkozó szabályokat), s a specialitásokat a Vhr. szabályaiban kellene megfogalmazni.

A felsorolás korántsem kimerítő, csupán a megítélésünk szerinti legalapvetőbb kérdéseket köti csokorba. Az egyes tételek részletesebb kifejtése és indoklása „A gazdasági társulások kodifikációs kérdéseihez" c. tanulmányban már korábban megtörtént (ld. a Jogtudományi Közlöny 1984. 5. számát).

*Kurasvili, B. P.*

# A gazdasági rendszer alapvető láncszeme

(A szocialista vállalati törvény koncepciójához)

Az SZKP KB 1986. júniusi plénumán határozatot hozott a szocialista vállalatról (termelési egyesülésről) szóló törvény kidolgozásával kapcsolatos munkálatok mielőbbi befejezéséről. A törvényre vonatkozó fontosabb koncepcionális elemeket a pártdokumentumok fogalmazták meg; elsősorban az 1985. áprilisi és az 1986. júniusi plénumok határozatai. Ezeket az anyagokat mindenki jól ismeri. Nagy jelentősége van úgyszintén a többi szocialista ország vonatkozó tapasztalatainak. A koncepció elméleti alapjának bizonyos részelemeit — még a közeli múltra jellemző nehézségek közepette — közgazdászok és jogászok dolgozták ki (ld.: Abalkin L. I., Agansegjan A. G., Belouszov R. A., Bratusz Sz. N., Bunics P. G., Gvisiani D. M., Zaszlavszkaja T. I., Karagedov R. G., Laptev V. V., Lacisz O. R., Mamutov V. K., Medvedev V. A., Mozolin V. P., Piszkotin M. I., Polonszkij E. G., Halfina R. O., Csekalin A. N. és mások tanulmányait). A „tudomány és politika szövetsége", amelyre Gorbacsov M. Sz. a tudomány képviselői előtt elhangzott 1986. évi beszédében utalt, napjainkban megköveteli, hogy a tudósok ne csak a szokványos módon vegyenek részt a törvény előkészítésének folyamatában, hanem a koncepció minőségileg új szinten történő tudományos vitájára is sor kerüljön. A koncepció normatív kifejezése konkrét változatainak a megvitatásán van a hangsúly. Az egyik ilyen változat képezi tanulmányunk tárgyát.

Abból az alaptézisből indulunk ki, hogy a szocialista vállalatról (feltételesen a termelési egyesüléseket is beleértve a vállalat fogalmába) szóló törvénynek a következő fejezetekből kell állnia:

— általános rendelkezések,

— a szocialista vállalatok (állami, szövetkezeti, társadalmi, vegyes) létrehozása,

— a vállalati tevékenység tervezése,

— a gazdasági önelszámolás elve realizálásának módja,

— a vállalati irányítás,

— a vállalatok egyesülései.

A továbbiakban megnevezzük azokat a cikkeket, amelyeket minden valószínűség szerint rögzíteni kell a megfelelő fejezetekben, és megpróbáljuk röviden megalapozni, megfogalmazni[1] — s egyúttal vitára bocsátani — a törvény kulcsfontosságú normáit.

*Általános rendelkezések*

Az általános rendelkezésekről szóló fejezetben kézenfekvő, hogy a szocialista vállalat rendeltetésére, tevékenységének területeire és formáira, a szocialista vállalatok fajaira, a vállalat jogállására, a vállalati tevékenység állami tervezésének alapjaira és formáira, a gazdasági önelszámolás elveire, a vállalatok felettes szerveire, a funkcionális felügyelet alapelveire és a felügyeleti ellenőrzésre vonatkozó szabályokat kell rögzíteni.

Hogyan is néznének ki a törvényben *a vállalati tevékenység állami irányítása és a vállalati önigazgatás összeegyeztetésének elvei?* Lényegében a következő módon. A társadalom és a szovjet nép általános és távlati érdekeiből kiindulva az állam irányítja a szocialista vállalatok tevékenységét — a szükséges határokon belül kötelező érvényű jogszabályok, tervelőírások és más hatósági határozatok alkalmazásával —, ajánlásokkal fordul hozzájuk és orientálja őket az adott gazdasági helyzetben. A vállalatok, az állami fegyelem szigorú betartása mellett, nagy önállósággal rendelkeznek. A szocialista vállalatok önigazgatása arra irányul, hogy az általuk folytatott társadalmilag hasznos tevékenység adott formáinak kezdeményező és hatékony megvalósítása alapján maximálisan és teljes mértékben juttassák érvényre a dolgozó kollektívák és a dolgozók érdekeit. A vállalatok önállóan és a saját felelősségükre döntéseket hoznak a számukra biztosított jogok keretein belül, egyenjogú szerződéses viszonyokat létesítenek az állam nevében eljáró szervekkel a kölcsönös egyeztetést igénylő kérdésekben, kifejtik az állam által egyoldalúan meghozandó döntések előkészítési szakaszában véleményüket, amelyeket figyelembe kell venni.

A vállalati tevékenység állami tervezési formáinak problémakörével kapcsolatos megoldások nálunk 20—30 éven keresztül egyetlen forma, éspedig a direktív tervezés különböző változatainak kipróbálásával voltak egyenlők. A fő feladatot a „tervmutatók rendszerének": — a bruttó termelés mértéke, a normatív nettó termék, a munkatermelékenység növekedése (amelyet általában a bruttó termeléssel mértek), a szerződéses szállítások teljesítésének százaléka, az eredményesen megvalósított tudományos-műszaki megoldások száma, stb. — feltalálásában látták. Úgy vélték, hogy ezen mutatók sikeres kombinálása, a „már elért színvonalból" kiindulva és a vállalatoknak a tervfeladatok teljesítésétől függő ösztönzése lehetővé teszi mind a direktív tervezési rendszer fenntartását, mind a vállalatok érdekeltségének erősítését a hatékonyabb termelés érdekében, valamint a vállalati önállóság szélesítését.

A valóságban azonban a „tervutasítás és önállóság" elvet a tervezés egyetlen formai kerete között sem sikerült megvalósítani. Sem az előbbit, sem az utóbbit nem tudtuk elfogadható szintre emelni. A lehetségest a formák rendszerében nem lehet egy forma

*Kurasvili, B. P.* tudományos főmunkatárs (Moszkva)

[1] Az itt javasolt koncepció elméleti vonatkozásait ld. részletesebben a szerző tanulmányaiban: Goszudarsztvennoe upravlenie narodnüm hozjajsztvom: perszpektivü razvitija. Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo, 1982. 6. sz. 38—45. old.; Szud'bü otraszlevogo upravlenija. EKO, 1984. 10. sz. 34—57. old.; Szocialiszticseszkie proizvodsztvennüe otnosenija: nekotorüe aktural'nüe aszpektü. Izvesztija Szibirszkogo otdelenija AN SZSZSZR Szerija ekonomiki i prikladnoj szociologii. Vüp. 2., 1985. 7. sz. 12—23. old.; Konturü vozmozsnoj peresztrojki. EKO, 1985. 5. sz. 59—79. old.

mezébe gyömöszölni. A vállalatok készségesen kihasználták az önállóság ténylegesen kibővített kereteit arra, hogy a „mutatók" terén eredményesnek tűnjenek, ezek a mutatók azonban formális jellegük miatt nem minden esetben tükrözték adekvátan a sokoldalú és változó reális társadalmi igényeket. A „mutatók" utáni hajsza gyakran társadalmi károkat is okozott, így például olyan termékek gyártásával, amelyek nem találtak vevőkre. De hiszen a direktív irányítás nem öncél, azért van rá szükség, hogy a termelés kielégítse a társadalmi szükségleteket. És bár a tervezés tökéletesítésére irányuló, felemás eredménnyel járó számos kísérlet bevezetését mindig a társadalom boldogulásával való törődés motiválta, a valóságban azonban az önállósággal történő vállalati visszaélések jelentősen csökkentették a termelés végső társadalmi hatékonyságát. A lényegében meggyengült direktív irányítás és az önállóság helytelen irányba történő terelése végül is azt eredményezte, hogy „a társadalmi igények és az elért termelési szint között szakadék keletkezett".[2]

A pártnak a „gazdasági stagnálás leküzdését"[3] célzó irányvonala nem azt követeli meg, hogy feladjuk a „tervutasítás és önállóság" elvét, hanem, hogy másképpen érvényesítsük azt. Véleményünk szerint ennek érdekében nem egy, hanem három állami tervezési formát kell törvényesíteni; két alapvetőt és egy közbülsőt: a direktív, a korlátozottan direktív és a regulatív formát.[4]

A direktív tervezést a tervezés valóban direktív jellegének betartásával, úgy tűnik, hogy fenn kell tartani; először is az olyan alapvető jelentőségű ágazatokban, mint a fűtőanyag-energia szektor, a közlekedés, ahol a végtermék minőségi jellemzői egyszerűek, s ezeket adekvát módon ki lehet fejezni a tervmutatókkal; másodszor, a honvédelmi iparhoz hasonló egyes ágazatokban, ahol a termékválasztékot és különösen a termékminőséget szigorú felhasználói ellenőrzésnek lehet alávetni. A tervezés domináló formájaként pedig a regulatív tervezést kellene alkalmazni. A szocialista világrendszer fejlődésének ez a követelménye, az érvényesülő tendenciája és realitása.

A fentiekből kiindulva, a vizsgált problémát lényegében a következőképpen lehet a törvényhozási szinten megoldani. A szovjet népgazdaság fejlődésének tervszerűségét a gazdasági és társadalmi fejlődés 10—15 éves távlati programja, valamint az ezen alapuló ötéves és éves tervek kidolgozása és megvalósítása biztosítja, mely tervek a vállalatok tevékenységében irányadóak. Az állam a szükséges kereteken belül érvényesíti a direktív tervezést. A vállalatok felett álló állami szerv a Szovjetunió gazdasági és társadalmi fejlődésének terve alapján meghatározza az állami vállalat — kivételes esetekben a vegyes vállalat — számára azokat a feladatokat, amelyeket az az adott tervidőszakban teljesíteni köteles. Az állam korlátozott direktív tervezést is folytat, ha a gazdasági-társadalmi célszerűség ezt igényli. Lényege abban van, hogy a vállalat által önállóan kidolgozott és elfogadott tervet a felettes szerv jóváhagyja. A szocialista vállalatok tevékenységével kapcsolatos állami tervezés alapvető — a szövetkezetek, társadalmi szervek és a vegyes vállalatok vonatkozásában pedig kizárólagos — formája a regulatív (nem direktív, orientáló) tervezés. A vállalatok felett álló állami szerv — biztosítva a vállalatok azon jogát, hogy a megrendelésektől függően önállóan döntsenek terveikről — a Szovjetunió gazdasági és társadalmi fejlődésének terve alapján irányítja a vállalatok tervezéssel kapcsolatos tevékenységét azáltal, hogy megszabja a gazdasági feltételeket, így például gazdaságilag ösztönzi a prioritást élvező termékek gyártását.

A gazdasági önelszámolás elvei a szocialista vállalat tevékenységében a következőképpen jelentkeznek. Függetlenül a társadalmi tulajdon azon formájától, amely a szocialista vállalat alapját képezi, a vállalati gazdálkodás sikeressége, a dolgozó kollektíva jóléte kizárólag a vállalat rendelkezésére bocsátott — szövetkezetek és vegyes vállalatok esetén pedig a tulajdonukban lévő — vagyon ésszerű felhasználásától, a gondos tevékenységtől, a gazdálkodási kezdeményezéstől és vállalkozási készségtől függ, ideértve az ésszerű gazdasági kockázat vállalását is. A szocialista vállalat olyan gazdasági feltételek közepette működik, amelyek biztosítják a dolgozó kollektíva számára — a becsületes munka és ésszerű szervezés mellett — a dolgozók ésszerű szükségleteinek kielégítéséhez, valamint az önköltség és önfinanszírozás elvén alapuló termelés fejlesztéséhez szükséges és elegendő jövedelemszerzés lehetőségét. A vállalat jövedelmének egy része, amelyet a társadalmi szükségletek és a vállalati tevékenység gazdálkodási feltételeinek figyelembevétele alapján állapítanak meg, az államhoz került a társadalom mint egész és az adott területi közösség szükségleteinek kielégítésére. A szocialista vállalatok közötti gazdasági kapcsolatok alapját az áru- és pénzviszonyok keretein belül megvalósuló egyenértékű csere alkotja. A dolgozók díjazása (munkabére) a vállalat tevékenységének végső gazdasági eredményeitől függ, elsősorban a munkatermelékenység szintjétől, az adott vállalat termelési ráfordításainak a társadalmilag szükséges szinthez képesti csökkentésétől.

Még néhány további észrevétel. Az állam a szocialista vállalatok irányításában — a gazdaságilag megalapozott esetekben az egyoldalúan hatalmi döntéseken túlmenően — a lehető legteljesebb mértékben gazdasági eszközöket vesz igénybe. A vállalat segítséget kérhet az államtól a termelés rekonstrukciója, bővítése és egyéb, társadalmilag szükséges munkák esetén, amelyek költségvonzata meghaladja a vállalat lehetőségeit. A szocialista vállalatok egymás közötti, valamint a vállalatok és az állami szervek közötti gazdasági elszámolási viszonyokat gazdasági szerződések szabályozzák, amelyeket a felek egyenlő partnerekként kötnek. Azt, hogy a dolgozók díjazásának különböző szintjei a különböző vállalatoknál kizárólag a munka mennyiségétől, minőségétől és szervezésétől függjön (a különböző dolgozó kollektívák jólétének munka szerinti differenciálása), azáltal lehet biztosítani, hogy az állam összehasonlító módon értékeli a különböző vállalatok gazdálkodási tevékenységének feltételeit, és az egyenlőtlenségek felszámolása céljá-

[2] Materiali XXVII sz'jezda KPSZSZ. M., 1986 23. old.

[3] *Ligacsev*, E. K.: Dejsztvovat' resitel'no, narascsivat' tempi. Pravda, 1986. július 10.

[4] A regulatív tervezésnek is hatalmi, és ebben az értelemben direktív jellege van, de ez itt más formában jelentkezik. Ezzel kapcsolatban általában meg szokták különböztetni az igazgatás adminisztratív és gazdasági módszereit, figyelmen kívül hagyva azt a tényt, hogy a gazdasági módszereket sem lehet érvényesíteni az államigazgatás hatalmi („adminisztratív") intézkedései nélkül. A „regulatív tervezés" kifejezés ezért feltételes, de ez sem rosszabb ebből a szempontból sok más kifejezésnél.

ból megvalósítja a vállalati jövedelmek részleges újraelosztását. Nem engedhető meg, hogy egy szocialista vállalat az egész országban, vagy egyes régiókban monopolhelyzetet élvezzen bizonyos termék termelése, illetve értékesítése terén, kivéve azokat a konkrét eseteket, amikor ez célszerű; ha mégis fennáll a monopolhelyzet esete, akkor a vállalat önállóságát a tervezés, ármegállapítás és más hatáskörök vonatkozásában korlátozni kell, tevékenységét szigorú állami felügyelet alá kell helyezni. A törvényi rendelkezésekkel összhangban, a vállalati gazdálkodási hibák és mulasztások szigorú gazdasági felelősséget vonnak maguk után, és a vállalat köteles megtéríteni a társadalomnak, más vállalatoknak és az állampolgároknak okozott károkat, ideértve az elmaradt hasznot is, amelyek a törvényben előírt, vagy a szerződésben rögzített kötelezettségek nem megfelelő teljesítése következtében keletkeztek.

*A szocialista vállalatok alapítása*

A törvényben, minden valószínűség szerint, rögzíteni kell a vállalat alapításának feltételeire, az állami, szövetkezeti, társadalmi és vegyesvállalati formák létrehozásának sajátosságaira, a vállalati alapszabályokra, a vállalat átszervezésére és megszüntetésére vonatkozó szabályokat. A vállalatalapítás feltételeire vonatkozó szabályokban korántsem lenne felesleges kimondani, hogy a vállalatok létrehozásánál figyelembe veszik mind a stabilitás biztosításának szükségességét a dolgozó kollektívák és a termelési struktúrák szempontjából, mind pedig a gazdasági fejlődés meggyorsításának igényét a termelési struktúráknak a tudományos-műszaki forradalom feltételeihez és az újonnan keletkező társadalmi szükségletekhez való idejekoráni radikális hozzáigazítása révén. A vállalatalapítás a termelési eszközök tulajdonosainak — az államnak (az állam nevében eljáró központi és helyi szerveknek), a szövetkezetnek, a társadalmi szervezetnek — a kezdeményezése és döntése alapján történik abban az esetben, ha a már működő termelői egység, illetve termelési komplexum elkülönítése, újfajta termelési eljárások elkezdése és elsajátítása a működő vállalatok keretein kívül, a termelő és fogyasztó közötti kapcsolat szorosabbá tétele, bizonyos termékek gyártása és értékesítése terén jelentkező monopolhelyzet megszüntetése, a lakosság teljes és ésszerű foglalkoztatásának biztosítása technológiai, gazdasági és szervezeti szemszögből célszerűnek tűnik. A termelési-műszaki és (vagy) a szervezeti struktúrák átalakítására irányuló kísérletek keretein belül új vállalat létesítését kezdeményezhetik azok, akik a jövőben az adott vállalat dolgozói lesznek. A vállalat létrehozásának feltételeit és célját az alapításkor az alapító okmányban rögzítik, az összes vállalatirányító szerv létrehozása után pedig, de minden esetben az alapítástól számított egy éven belül a vállalat alapszabályzatában.

*A vállalat alapszabályzatára* vonatkozó törvényi rendelkezésekbe be lehetne iktatni egy olyan szabályt, amely fokozná a vállalat felelősségét az „operatív igazgatásra" rábízott vagyon gazdaságos hasznosításáért. Mivel a jelenlegi törvényhozásban szereplő „operatív igazgatás" kifejezés használata (a terminus a mai igazgatási elmélet kikristályosodása előtt honosult meg, s ez utóbbi már egészen új értelmet tulajdonít neki) nem szerencsés, más kifejezéssel lehetne azt helyettesíteni. Ha már egyszer a vagyonnal (olyannal, amely nem a vállalat tulajdona) való gazdálkodási birtoklásról, használatról és rendelkezésről van szó, akkor ezt a kifejezést kell használni a törvényben, illetve annak rövidített változatát — a „gazdálkodási birtoklást". A lényeg, persze, nem a kifejezésben van. Valószínűleg meg lehetne azt is oldani, hogy a tulajdonos vagyonát szerződéskötés alapján adja át a vállalatnak gazdálkodási birtoklás céljából. A szerződés kötelez. Az adott szerződést a vállalati alapszabályzat szerves részévé lehetne tenni.

Az alapszabályzatot a vállalat vezetője írja alá, egyeztetik a felsőbb szintű szervvel, s a törvény szerint az erre jogosult és illetékes állami szerv pedig megerősíti. Az alapszabályzat külön fejezetet tartalmazna az állami vagyonról, amelyet az állam a vállalatra bíz a gazdálkodási birtoklás céljából; itt feltüntetnék az adott vagyon természetes összetételét és értékét, valamint meghatároznák használatának konkrét feltételeit. Az alapszabályzat ezen részének jogi ereje a vállalat és az állam közötti alapító szerződés erejével lesz azonos. Az itt feltüntetett adatok és feltételek megváltoztatását az alapszabályzathoz mellékelt jegyzőkönyvekben kell rögzíteni, amelyeket minden év zárásánál ugyanúgy fogadják el, írják alá és hagyják jóvá, mint az alapszabályzatot.

*A vállalati tevékenység tervezése*

Szükségszerű, hogy a törvény a vállalat szemszögéből „vizsgálja" a tervezési rendszert, hogy konkrét eljárási szabályok szintjén szabályozza a vállalat tevékenységét, figyelembe véve a regulatív, a korlátozott direktív és a direktív tervezést. Valószínűleg azt is szabályozni kell, hogy rendkívüli körülmények között a tervezés rendje megváltoztatható.

A regulatív állami tervezési rendszer alapján működő vállalatoknál a tervezési folyamat a rendelésállomány kellő időben történő összeállításával kezdődik, ideértve az állami megrendeléseket is (amelyeket a vállalat közvetlenül az állami szervektől kap). A megrendelésállomány alapján a vállalat elkészíti az éves és ötéves tervek előzetes tervezetét, meghatározza az elutasított megrendelések körét az elutasítás okainak feltüntetésével, valamint előzetes jelentést készít a szabad és a részlegesen leterhelt kapacitásokról. A vállalat ezeket a dokumentumokat a törvény által kikötött időn belül eljuttatja a felettes szervhez összesítésre és az állami tervezés folyamán a várhatóan kialakuló gazdasági helyzet felméréséhez az ország gazdasági és társadalmi fejlődése éves, illetve ötéves terveinek kidolgozásakor.

Miután a felettes szerv a meghatározott időn belül értesíti a vállalatot arról, hogy az állam lehetségesnek tartja-e, illetve milyen feltételek mellett ösztönzi bizonyos termékek gyártását, a vállalat szerződéseket köt:

*a*) a megrendelőkkel (állami szervekkel, vállalatokkal, intézetekkel, szervezetekkel és állampolgárokkal) a megrendelés gazdasági és egyéb feltételeinek teljesítéséről;

*b*) a felettes szervvel a támogatásról, hitelekről, alapanyagokkal való ellátásról, vagy a segítségnyújtás

más formáiról, amelyet az állami terv alapján nyújtanak a vállalatnak a prioritást élvező termékek gyártásában való részvételéért.

A vállalat a megkötött szerződések alapján meghatározza és elfogadja tevékenységének éves és ötéves terveit, és a meghatározott időn belül eljuttatja a felettes szervhez nyilvántartás végett. A tervhez mellékeli az elutasított megrendelések jegyzékét, feltüntetve az elutasítás okait, a szabad és részlegesen leterhelt kapacitásokra vonatkozó jelentést, valamint — a felettes szervvel való ilyen jellegű megyegyezés esetén — a felhasználókkal kötött szerződések listáját, vagy azok másolatát. Ha a felettes szerv elutasítja a vállalati terv bejegyzését amiatt, hogy a terv elavult, de realizálható termék gyártására irányul, elavult technológia használatát irányozza elő (de más okok is számításba jöhetnek), akkor a vállalat vagy tervmódosítást hajt végre, s egyúttal változtatásokat eszközöl a szerződéseiben, vagy közli a felettes szervvel, hogy bizonyos körülmények és elképzelések folytán továbbra is ragaszkodik a tervhez és nem fogja igényelni az állam segítségét kedvezőtlen következmények beállása esetén.

*A korlátozott direktív tervezés bevezetése* általában ideiglenes jelleggel (2 évnél nem hosszabb időszakra) történik:

*a*) a vállalat tevékenységének kezdeti szakaszában;

*b*) veszteséges vállalat vonatkozásában, vagy a vállalat részéről történő komoly jogszabálysértés esetén, amikor a felettes szerv a vállalat ügyeinek rendezése érdekében közvetlen vállalatirányítási funkciókat lát el;

*c*) amikor a vállalatot a direktív tervezési rendszerből átsorolják a regulatív tervezési rendszerbe és ha a vonatkozó döntés egy átmeneti időszakot irányoz elő, amely alatt a vállalat tevékenységére a korlátozott direktív tervezés lesz irányadó.

A korlátozott direktív tervezési rendszerben a vállalat a regulatív tervezési rendszerben érvényesülő szabályoknak megfelelően végzi tevékenységét, azzal az eltéréssel, hogy a felettes szerv a vállalat által kidolgozott tervet nem nyilvántartásba veszi, hanem jóváhagyja; ezen jóváhagyás nélkül a vállalat nem folytathatja tervezett tevékenységét.

*A direktív állami tervezés rendszerében* a vállalat az adott tervidőszak előtt, miután a felettes szervtől a kellő időben megkapja az évre, vagy öt évre szóló ellenőrző számokat, a tervének megfelelő ellenjavaslatokat nyújt be a felettes szervhez az adott ágazatban alkalmazott minden tervfeladat és tervmutató vonatkozásában. Ezzel egy időben a vállalat a szállítókkal és a felhasználókkal kialakult, vagy tervezett kapcsolataiból kiindulva kidolgozza és a felettes szerv elé terjeszti javaslatát a tervre épülő partnerkapcsolatokról. A tervfeladatok, tervmutatók és a tervre épülő partnerkapcsolatok jóváhagyásának törvényes határideje előtt legalább három hónappal megismerkedik a vállalat és tanulmányozza a vonatkozó állami tervhatározatok tervezetét és a tanulmányozástól számított egy hónapon belül véleményt nyilvánít megalapozottságuk és kivitelezhetőségük technológiai, gazdasági és szervezeti lehetőségéről. Ezen határozatok megfelelő rendben történő jóváhagyása után elfogadja azokat teljesítés céljából, azokból kiindulva kidolgozza és elfogadja termelési és ellátási tevékenységének terveit, gazdasági szerződéseket köt a kijelölt és jóváhagyott, valamint más partnerekkel, s mindezekről tájékoztatja a felettes szervet. A felettes szerv a vállalattal történő egyeztetés alapján kivételes esetben módosíthatja a vállalat éves, vagy ötéves tervét, amennyiben az új, módosított feladatok végrehajtásához biztosítottak a megfelelő anyagi-műszaki, pénzügyi és személyi feltételek.

### *A gazdasági önelszámolás realizálásának módja a vállalati tevékenységben*

A törvény ezen fejezetében meg kell oldani az olyan kérdések szabályozását, mint a vállalati alapok összetétele, a természeti erőforrások vállalat által történő hasznosításának alapelvei, az állami és más szocialista vállalatok vagyonának helyzete, a munkadíjazási alap létrehozásának és felhasználásának módja, árképzési módszerek, a belső gazdasági önelszámolás, a felhasználói ellenőrzés, a normatíve alacsony jövedelmezőségű vállalatok helyzete, a vállalat kooperációs kapcsolatai, a vállalati külső kapcsolatok realizálásának módja.

*Az állami vállalatok vagyonára vonatkozó rendelkezésekben,* minden valószínűség szerint, a következő alapvető szempontokat kell kiemelni. A vállalat alapszabályzatában rögzíteni kell azt a végső határidőt, melynek leteltéig a vállalat az amortizációs befizetés által megtéríti a gazdálkodási birtoklás céljából rábízott alapeszközök értékét; ez azt is jelenti, hogy meg lesznek határozva az amortizációs, valamint a termelésfejlesztési alapba történő befizetések normatívái. Mind az előbbi, mind az utóbbi befizetés a vállalat gazdálkodási birtoklásában lévő állami vagyonalapba folyik be; a befizetési normatívák megállapításánál abból kell kiindulni, hogy lehetővé tegyék az állóeszközök időben történő felújítását, s egyúttal biztosítsák a legkorszerűbb technológiai szinten történő termelést, a munkatermelékenység megfelelő mértékű növekedését. A vállalat az amortizációs, valamint a termelésfejlesztési alapba történő befizetéseket saját belátása szeirnt generáljavításra, berendezések felújítására, a termelés rekonstrukciójára, beruházásra használja fel. Meghatározott módja lesz annak is, hogy a vállalati jövedelemnek milyen részét kell az állami költségvetésbe befizetni össztársadalmi szükségletek kielégítése céljából, valamint járadék címén, amelyet akkor fizet a vállalat, ha létrehozásának helyéből, vagy a termelési eszközök használatának sajátosságaiból adódóan gazdasági előnyökhöz jut a többi vállalathoz képest.

*A munkadíjazási alapok képzése és felhasználása* vonatkozásában a törvénynek nyilvánvalóan ki kell mondania, hogy a regulatív állami tervezés alapján működő vállalat a fejlesztési alapba történő befizetés, a jövedelemadók és a járadékok kifizetése után fennmaradó jövedelemmel önállóan, mint saját tulajdonával fog rendelkezni. Ezt a fennmaradó összeget a béralap, a kollektíva anyagi ösztönzése és szociális fejlődése alapjának (szociális-kulturális intézkedések, lakásépítés) képzésére, illetve a dolgozóknak a munka mennyisége és minősége szerinti díjazására használja fel. A vállalatnál dolgozók létszámáról, valamint a béralapról, az anyagi ösztönzési alap és a kollektíva szociális fejlődése alapjainak arányairól a dolgozó

kollektíva önállóan dönt, azzal a megszorítással, hogy a béralap nem lehet kevesebb annál a szintnél, amelynél biztosítani lehet a dolgozók számára megállapított minimális bért a szakképzettségi pótlékokkal együtt. A dolgozók olyan munkajövedelme (bér és anyagi ösztönzésből származó juttatás), amely több, mint háromszorosa az adott kategóriába besorolt dolgozók átlagbérének, progresszív adóztatás alá esik.

A direktív és korlátozottan direktív állami tervezés alapján működő vállalatok béralapjának, az anyagi ösztönzésre és a kollektíva szociális fejlődésére fordítható alapjának képzése és felhasználása attól függ, hogy a felettes szerv milyen módszer mellett dönt: abszolút nagyságrendben határozza-e meg a béralapot (határt szab-e a dolgozók és alkalmazottak számának), az anyagi ösztönzésre és a kollektíva szociális fejlődésére szánt alapot, avagy a vállalati alapképzési tervmutatók teljesítésétől függően normatív módon határozza meg ezen alapok képzését.

*Ami az árképzési eljárást illeti,* a törvény minden valószínűség szerint abból fog kiindulni, hogy a szocialista vállalat tevékenysége az állami árképzési rendszeren belül valósul meg, amely biztosítja a társadalmilag szükséges költségeknek és a világpiaci áraknak megfelelő belső árakat, az árak általános stabilitását, a termékek nagy szériában történő gyártásával és a munkatermelékenységgel összhangban történő árleszállítást, jó minőségű és új termékek termelésének ösztönzését, az exporttermékek versenyképességét. A magas monopolárak megállapítása, a mesterséges hiánykeltés a deficites termék árának emelése céljából, az aránytalanul magas „költség"-árak kieszközlése és más tisztességtelen ármanipulációk, amelyek alapján fiktív termelési nyereségességet próbálnak kimutatni, a törvény által meghatározott felelősségi szankciót fog maga után vonni. Az árképzés kérdéseiben a vállalatok annak általános elveiből kiindulva fognak eljárni, az állami árképzési szervek által megállapított fix és limitált árakat fogják alapul venni, amelyek az energiaszektorban, az egyes nyersanyagfajták, szállítási szolgáltatások, élelmiszeripari és más, viszonylag stabil feltételek mellett előállított termékek vonatkozásában lesznek irányadóak.

Az állami regulatív tervezés keretein belül működő vállalatok az általuk gyártott termékek árát — csak abban az esetben, ha azok nem monopol- és hiánytermékek — a megrendelővel történő egyeztetés alapján állapítják meg; a szállítási szerződés feltételeként, vagy a megrendelés teljesítésének más formájaként rögzítik azokat és tájékoztatják a felettes és az állami árképző szervet a megállapított és a megfelelő érvekkel alátámasztott árakról. Ha az állami árképző szerv a meghatározott eljárás alapján nem változtatja meg a szerződéses árat, akkor az lesz az érvényes. A direktív és korlátozottan direktív állami tervezés alapján működő vállalatok termékeinek árát vagy a felettes szerv állapítja meg, vagy annak engedélyével és a vele történő egyeztetés alapján a vállalat és a felhasználók között létrejövő szerződés; az utóbbi esetben megállapított és megfelelően megalapozott (szerződéses) árakat el kell juttatni jóváhagyás céljából az állami árképző szervhez.

Hogyan képzeljük el *a vállalati külgazdasági kapcsolatok realizálásának módját*? Ezeket a kapcsolatokat lényegében a külkereskedelmi és a külgazdasági tevékenység állami monopóliumának keretein belül, az ezen tevékenységet irányító állami szervekkel történő egyeztetés, valamint az utóbbiak által törvényesen meghatározott eljárások alapján érvényesítik. Ezek a kapcsolatok általában az önköltségre és az önfinanszírozásra, valamint a maximálisan lehetséges önszervezésre épülnek. Az exporttermékek gyártásával foglalkozó vállalatok — a termékek jellegétől, mennyiségétől és az export viszonylati irányultságától függően — előjogokat élveznek a termelés fejlesztéséhez szükséges import állami támogatása terén.

### *A vállalaton belüli irányítás*

Lényegében eljött az ideje annak, hogy az állami vállalatokban és a szövetkezetekben az irányítás szervezése közötti különbségeket csökkentsük. Ez mind a vállalatirányító szervek rendszerére, mind a dolgozók közgyűlésének hatáskörére, a dolgozó kollektívák tanácsaira és a vállalati adminisztrációra is vonatkozik.

Különös figyelmet kell fordítani *a dolgozók közgyűlésének hatáskörére.* Hogyan is képzeljük el ezt? A regulatív állami tervezés alapján működő vállalatoknál a dolgozók közgyűlése megválasztja a dolgozó kollektíva tanácsát és a vállalat vezetőjét, s egyúttal javasolja a felettes szervnek a megválasztott vezető megerősítését tisztségében; elfogadja a vállalat alapszabályzatát és a vállalati alapok összetételére vonatkozó jegyzőkönyvet, amelyet minden évben az alapokmányhoz mellékelnek; elfogadja a vállalatfejlesztési távlati programokat, valamint az ötéves és éves terveket; meghallgatja a vállalat vezetőjének féléves, éves és ötéves időszakra vonatkozó beszámolóját, értékeli a vezető és a dolgozó kollektíva tanácsának tevékenységét, s az értékelés eredményétől függően kötelező döntéseket hoz; elfogadja a béralap, az anyagi ösztönzést és a kollektíva szociális fejlődését biztosító alap felhasználásának irányzatát meghatározó döntéseket; a vállalati élet belső rendjét szabályozó helyi normatív aktusokat fogad el; vizsgálja a vállalatvezető és a dolgozó kollektíva tanácsa közötti vitákat és ezek vonatkozásában kötelező erejű döntést hoz; meghallgatja a felettes szerv képviselőjének tájékoztatását a vállalatirányítás vitás kérdéseiről és véleményt nyilvánít azokról.

A direktív és korlátozottan direktív tervezés alapján működő vállalatoknál a dolgozók közgyűlése ugyanezeket a kérdéseket vitatja meg. Azon kérdések vonatkozásában, amelyek eldöntése a vállalati vezetés és a felettes szerv hatáskörébe tartozik, a dolgozó kollektívák közgyűlése megfelelő érvekkel alátámasztott javaslatokat tesz, amelyeket figyelembe kell venni.

Fontos kérdésként jelentkezik *a dolgozó kollektíva tanácsának összetétele és hatásköre.* Ezen demokratikus szerv működése lehetővé fogja tenni az egyszemélyi és kollegiális vezetés számára az új körülmények között szükségszerű, megfelelő összhang megteremtését, a vállalatirányító szervek beszámolási kötelezettségének, valamint tevékenységük ellenőrzésének fokozását a dolgozó kollektívák részéről. Ez különösen szükséges a nagyobb vállalati önállóság biztosítása esetén. Nem szabad megengedni azonban, hogy ebből kifolyólag gyengüljön a termelési fegyelem, hogy a gazdasági életben szükségtelen „kettős hatalom" alakuljon ki, amely elvileg bekövetkezhet, ha a válla-

latvezető és a dolgozó kollektíva tanácsának elnöke nem egy és ugyanaz a személy.

A megfelelő megoldást a következőkben látjuk. A vállalatvezető lesz a dolgozó kollektíva tanácsának elnöke. A tanács tagjai között lesznek a vállalati párt-, szakszervezeti és Komszomol-vezetők. A tanácsban a vállalati vezetés képviselőinek aránya nem lehet több 1/3-nál. A tanács döntéseit 2/3-os szavazattöbbséggel hozza. A tanács hatásköre a kollektíva közgyűlésének hatásköréből adódik. A tanács biztosítja a közgyűlés határozatainak végrehajtását, meghallgatja a vállalati vezetés beszámolóját és a fontosabb döntési tervezetekre vonatkozó előterjesztését, kötelező, vagy ajánló jellegű határozatokat fogad el azok tárgyában.

*A szocialista vállalatok egyesülései*

Az integrált, általában ágazatok közötti, állandóan működő termelési-gazdálkodó komplexumok két fajának — az állami gazdálkodó egyesüléseknek és az önigazgatási gazdálkodó egyesüléseknek — létrehozására akkor kerül sor, ha a technológiai és gazdasági célszerűségi szempontok ezt igénylik. A szocialista vállalatokon kívül a gazdálkodási tevékenységgel kapcsolatos tudományos-műszaki, kísérleti, tervezői és oktatási szervezetek is tagjai lehetnek a gazdálkodó egyesülés mindkét válfajának.

Az állam ösztönzi a vállalatok és más szervezetek olyan integrációját, amely bizonyos végtermékek előállításával kapcsolatos technológiai szakosításon, munkamegosztáson, valamint a munkaintenzitás fokozásán alapul. Egyforma termékeket gyártó vállalatok egyesülését szintén ösztönzi, azonban nem engedi meg olyan egyesülések létrehozását, amelyek országos, vagy regionális szinten monopolizálhatják a termék gyártását, illetve értékesítését.

Az állami gazdálkodó egyesüléseket az állam hozza létre. Irányítását az egyesüléshez tartozó vállalatok és más szervezetek részvétele mellett úgyszintén az állam látja el. Az önigazgatási gazdálkodó egyesüléseket állami jóváhagyás alapján a szocialista vállalatok és más szervezetek szerződéskötés útján hozzák létre, s a számunkra biztosított jogok alapján azt önmaguk irányítják.

Az állami gazdálkodó egyesülés tagjai főképpen a direktív állami tervezés alapján működő vállalatok lesznek, az önigazgatási gazdálkodó egyesülések pedig — a regulatív állami tervezés alapján működő vállalatok. A gazdálkodó egyesülés mindkét típusánál lehetséges lesz, hogy egyes vállalatok és más szervezetek — az egyesülésben a fő tevékenységük folytán részt vevő vállalatokon és szervezeteken túlmenően — szerződéses alapon társult tagként vegyenek részt az egyesülés tevékenységében; vagyis olyan vállalatokról és más szervezetekről van szó, amelyek a fő- és melléktevékenységük bizonyos sajátosságai miatt érdekeltek a kooperációs kapcsolat állandósításában.

Kívánatos követelményként jelentkezik a szovjet vállalatok részvételével alakuló nemzetközi gazdálkodó egyesülések — különösen a KGST-tagországok viszonylatában — alapításának lehetőségét is rögzíteni.

Nem túlságosan éles fordulatként fog-e jelentkezni az új gazdasági mechanizmusra való áttérés? Határozott nemmel kell válaszolni. A sima és fájdalommentes átmenetre reálisan lehet számítani. Először is, az új gazdasági mechanizmusra való áttérés szükségességét nemcsak a korábbi, csekély hatékonyságú, felemás intézkedések érzékeltetik, hanem a volgai autógyárban, és a szumi gépgyárban (Szumi: területi központ Ukrajnában — a fordító) bevezetett kísérletek hatékonysága, a brigádvállalkozások elterjedése, a teljes gazdasági önelszámolás rendszerére való általános áttérés követelménye. Másodszor, a törvény tartalmi elemeit is úgy kell megfogalmazni, amely lehetőséget ad a fokozatos áttérésre (a regulatív tervezésre való áttérés sorrendjének megállapítása az egyes iparágak vonatkozásában, a korlátozottan direktív tervezés széles körű alkalmazása a kezdeti időszakban stb.). Vagyis az ésszerű fokozatosságot szem előtt tartjuk.

A reális veszélyt nem a váltás valódi, vagy felnagyított „élessége" jelenti, hanem az átalakulás konzervatív-bürokrata és konzervatív-technokrata ellenzése. El kell kerülni azt, hogy a törvény rendelkezései olyan következetlenségeket tartalmazzanak, amelyeket a tárcaszintű normaalkotás során a törvényes rendelkezések konkretizálására hivatkozva azok részleges, vagy teljes hatálytalanítására lehet felhasználni.

A társadalmi-gazdasági átalakítás realitásának és visszafordíthatatlanságának biztosítása céljából, a vállalati törvényen kívül, minden valószínűség szerint még két másik törvény elfogadására is szükség van: az ország gazdasági és társadalmi fejlődésének állami tervezéséről és a népgazdasági irányítás szerveinek rendszeréről szóló törvényre. Ezen törvények segítségével komplex módon és maradéktalanul érvényesíteni lehet azt az irányvonalat, amely radikálisan korlátozná a termelési-gazdasági tevékenység állam részéről megnyilvánuló operatív igazgatását, mélyreható változásokat idézne elő az államapparátusban, és ami a legfontosabb, valóban megerősítené az állam stratégiai szerepét a gazdaságfejlesztési folyamatokban.

*Sárközy Tamás*

# A kínai gazdasági reform jogáról III.*

**(A vállalatok jogállása)**

*1. A szabályozás kialakulása, vállalattípusok*

Mint ahogy erről a korábbi cikkekben szó esett, a vállalatok jogi helyzete Kínában sokáig *teljesen rendezetlen* volt, ez mind az állami vállalatokra, mind a szövetkezetekre egyaránt érvényes megállapítás. Az állami vállalatok teljesen egybefonódtak a fölöttük álló középirányító „társaságokkal", illetve ágazati és területi államigazgatási szervekkel, a szövetkezetek pedig beolvadtak az állami vállalatokba, falun főleg a népi kommuna intézménye által, városokban pedig vagy állami vállalatok egységévé váltak vagy az államigazgatás kezelte állami vállalatként őket.

A kulturális forradalom időszakában aligha lehetséges tervgazdálkodásról beszélni, de az állami vállalatok jogi helyzetének jelenleg végbemenő megváltozását akkor tudjuk érzékelni, ha megemlékezünk a KKP Központi Bizottsága 1961. szeptember 16-i, iparról szóló 70. §-áról, amelyet 1976 után a konszolidáció időszakában ismét a vállalati jogi szabályozás alapjaként fogadtak el. Ez a jogi jellegű pártnorma a hagyományos szocialista tervgazdálkodás állami vállalatát állítja elénk. Az állami vállalat kizárólagos feladata „az állami terveket teljesíteni, illetve túlteljesíteni", „tervtől független termelés és értékesítés tilos" (1., ill. 3. §). A felettes szerv jogosult a vállalatnak mind a belső szervezetét, mind a partnereit meghatározni (8. §), vagyontárgyait a felettes szerv rendelkezései szerint kell használnia. A szabályozás számos lényeges kérdést nyitva hagy, így főleg a vállalatalapítás és megszüntetés problémáját. Nem véletlen ezért, hogy az 1980-as évek elején elsősorban az alapítás és a vállalatnyilvántartás kérdéseit igyekeztek rendezni, hiszen a központi gazdaságirányításnak egyszerűen nem volt információja arról, hogy milyen vállalatok, milyen területeken működnek, ugyanakkor — mint erről a korábbiakban ugyancsak szó volt — a vállalatok jelentős részének felügyeletét helyi szerveknek kívánták átadni.

Amikor megindult a kínai gazdasági reform, akkor az első lépések a vállalati önállóság hangsúlyozására irányultak. Ennek első jelentős aktusa a KKP KB 1980 júliusi, iparral kapcsolatos 30. §-a, amelynek fő célja az 1961-es 70. § *merevségének feloldása* volt. Ehhez csatlakozott az a korábbi tanulmányokban már említett vita, amely a jogi személy fogalmának visszahozatalára irányult, azáltal, hogy a gazdasági szerződésekről szóló 1981 decemberi törvény 2. §-a az állami vállalat jogi személyiségét kimondta, az állam monolit egységét kérdőjelezte meg. Emellett megindul egy *vállalatalapítási hullám,* amelynek kézbentartása alapvető jelentőségű a központi gazdaságirányítás számára. Éppen ezért a nemzetközi vállalatok regisztrálásának mintájára, az ott kialakult szervezetet és módszereket lényegében általánosítva (1981. április 24-i „előírások") az Államtanács állandó bizottsága 1982. július 7-én rendelettel szabályozza az ipari és kereskedelmi vállalatok nyilvántartását. (A szabályozás ugyanezen év augusztus 9-én hatályba lépett.)

A szabályozás a szocialista építés szolgálata mellett már a *törvényesség biztosítására* és a *vállalati önállóság* növelésére hivatkozik preambulumában. Hatálya kiterjed a népgazdaság valamennyi ágazatára, valamint az állami vállalatok mellett a szövetkezetekre, illetve — már az újfajta vállalatok keletkezését jelezve — a társulás útján keletkező vagy egyébként „kollektív tulajdonban álló", „közösen üzemeltetett" ipari és kereskedelmi vállalatokra, amennyiben olyan „gazdasági egységet képeznek, amelyek közvetlenül termelő vagy más üzleti tevékenységet fejtenek ki és önállóan számlát vezetnek". (A kisiparosokat külön tartják nyilván.) A fiókokat, telepeket stb. a vállalat nyilvántartásánál kell feltüntetni, a vállalat egységes neve alatt. A nyilvántartás vegyesen igazgatási és kereskedelmi jellegű, továbbá eléggé részletes, tartalmazza a vállalat vagyonára, alkalmazotti állományára, tevékenységi körére vonatkozó adatokat is. A nyilvántartást az Állami Ipari és Kereskedelmi Igazgatási Hivatal, illetve helyi szervei vezetik, a regisztrálást az üzemi tevékenység megkezdése előtt legalább 30 nappal korábban kell kérni. Ugyanez áll a tevékenységi kör megváltoztatására, vállalatok egyesítésére (egyesülésére) vagy szétválasztására stb. Ha a tevékenységhez hatósági engedély szükséges, a nyilvántartásba vételi kérelemhez azt mellékelni kell. Állami vállalatoknál a nyilvántartásba vétel előfeltétele a felettes szerv alapító határozata, más vállalatoknál a „megfelelő dokumentum", amely alatt feltehetően szövetkezeteknél az alakuló közgyűlés határozata, társulásoknál a társasági szerződés értendő. A jogszabály szerint a nyilvántartó hivatal *felülvizsgálhatja* az alapítás törvényességét, az általa teendő intézkedésekről (pl., hogy megtagadhatja-e állami vállalat nyilvántartásba vételét, ha az alapító határozat jogellenes) azonban nem esik szó, valamint arról sem, hogy a nyilvántartásba vétel deklaratív vagy konstitutív hatályú, ezzel szerzi-e meg a vállalat a jogi személyiséget. (Ezt a hiányt később az 1983-as állami vállalati szabályzat, illetve az 1986-os Polgári Jogi Alapelvek 41. §-a pótolta, amelyek a nyilvántartásba vételt a jogi személyiség megszerzése feltételeként tüntették fel.)

Ezt követően az 1982-es alkotmány az állami vállalatokról, a szövetkezetekről, illetve a kollektív gazdasági egységekről, a külföldi társsal működő vegyes vállalatokról, illetve a városi és falusi dolgozók egyéni gazdaságáról rendelkezik. Ezzel kapcsolatban két megjegyzés:

*a*) Az állami vállalatokkal kapcsolatban a 16. § kimondja, hogy „az állami vállalatok döntési joggal rendelkeznek a működésben és az irányításban a törvényszabta korlátokon belül, feltéve, hogy alávetik magukat az állam egységes vezetésének és teljesítik minden kötelezettségüket az állami tervek szerint. Az állami vállalatok demokratikus belső irányítást alkal-

*Sárközy Tamás* egyetemi tanár, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest).

* A tanulmány I—II. része a Jogtudományi Közlöny 1986. 12. és 1987. 1. számában jelent meg.

maznak, a munkások és alkalmazottak gyűlései és más csatornák révén a törvény előírásai szerint".

*b*) Az alkotmányban nem világos, hogy *van-e különbség a szövetkezetek és a kollektív gazdasági egységek között.* Sajátos ellentmondás, hogy a tulajdonjogi rendelkezések között kizárólag a „szövetkezeti gazdaság" kifejezés szerepel (8—10. §), ezzel szemben a vállalati részben kizárólag „kollektív gazdasági egységekről" esik szó (17. §). Az is figyelemre méltó, hogy a kollektív gazdasági egységek jogainak deklarálása *igen közel áll az állami vállalatokéhoz:* „döntési joguk van független gazdasági tevékenységük folytatásában, feltéve, hogy elfogadják az állami tervek irányadó volták és tartják magukat a vonatkozó törvényekhez. A kollektív gazdasági egységek demokratikus belső irányítást gyakorolnak a törvény előírásai szerint, irányító személyzetüket a dolgozók és alkalmazottak teljes testülete (nem tagokról beszél! — S. T.) választja és távolíthatja el, valamint döntést hoz a vállalati működést és irányítást érintő fő kérdésekben."

A következő igen jelentős lépés az Államtanács *1983. április 1-i Ideiglenes Szabályzata volt az állami iparvállalatokról,* amely 10 fejezetben és 84 §-ban először kísérelte meg az állami vállalatok piackonform szabályozását Kínában szocialista körülmények között. Erről a szabályozásról részletesen fogunk beszélni, itt csupán megemlítjük, hogy e jogszabály hatályát a Polgári Jogi Alapelvek nem érintette, más kérdés, hogy egyes szabályait átvette, illetve többletrendelkezéseket is tartalmazott. Ugyancsak nem érintette e jogszabály hatályát az Államtanács 1984. május 10-i rendelkezése az állami vállalati önállóság további kiterjesztéséről, amely zömmel a közgazdasági feltételeket kívánta megteremteni a jogszabályilag deklarált vállalati önállósághoz. A Szabályzat alapján az érintett központi és helyi szervek kötelesek voltak az ezzel ellentétes jogszabályaikat hatályon kívül helyezni (82. §), illetve a szabályzat végrehajtására új normákat kiadni (83. §).

Az állami vállalatok mellett a 80-as évek elején az alábbi vállalatfajták kerültek szabályozásra:

— *„Kollektív vállalatok",* amelyeket az Államtanács 1983. április 14-én ideiglenes előírással szabályzott. Ezek zömmel kisvállalatok, amelyeket részben a nagyobb állami vállalatokból választottak (váltak) ki, részben korábban államigazgatási szerveknek alárendelt szövetkezetek voltak. Még a 80-as évek első felében ezektől függetlenül beszéltek még szövetkezetekről is (tehát e két vállalatfajta elkülönült), az 1986-os Polgári Jogi Alapelvek III. fejezet 2. részében a jogi személy vállalatok között már csak a „kollektív vállalat" szerepel, *amelyben tehát a szövetkezet intézménye feloldódott.* Más kérdés, hogy a mezőgazdaságban még a korábbi termelőszövetkezet megjelölést használják, és az Alapelvek tulajdonjogi részének 74. §-a a „dolgozó tömegek kollektív szervezetei, vagyontárgyai" megjelölés alatt, a kollektív vállalatok speciális fajaként megemlékezik a mezőgazdasági termelőszövetkezetekről is.

— *Városi dolgozók kooperatív vállalkozása* (szó szerint: „kooperatív üzlet — üzem"), amelyet az Államtanács 1983. április 13-án szabályzott. (E jogszabály hatályát később a mezőgazdaságra is kiterjesztették.) Ezek jórésze a korábbi deformált szövetkezetekből, illetve kisebb állami vállalatokból keletkezett, de újakat is alapítottak. A kollektív vállalattól abban különül el, hogy *nincs jogi személyisége.* Az 1986-os Polgári Jogi Alapelvek a korábbi kooperatív vállalkozást már polgári jogi társaságként szabályozza, olyan tartalommal, hogy a nyugati jogokban *közkereseti társaságként* szokták nevezni.

— *Kínai-külföldi vegyes vállalatok* az 1979. július 8-i törvény szerint (a Polgári Jogi Alapelvek 41. §-a csak deklarálja létüket, külön szabályzás alá tartoznak).

— *Közös vállalat* (szó szerinti fordításban „összekötött üzem"), amelyet először ideiglenes jelleggel 1980. július 1-jén szabályoztak, bekerült a Polgári Jogi Alapelvekbe is (I—II. fejezet 4. rész), illetve 1986. március 23-án az Államtanács újabb részletes szabályozásban részesítette.

— *„Társaságok",* amelyek eredetileg középirányító szervek voltak. Ezt követően egyes „társaságok" államigazgatási hatósággá, mások vállalatközi társulássá alakultak át, de a többségük változatlanul adminisztratív tröszt jellegű szervként tevékenykedett. Az Államtanács 1985. augusztus 20-i közleménye szerint e társaságoknak valódi állami nagyvállalatokká kell átalakulniuk, ezért a Polgári Jogi Alapelvek már nem is rendelkezik róluk.

Ezeknek a vállalatfajtáknak részletesebb elemzésére később térek vissza.

A Remin Ribao 1985. május 9-i közlése szerint 1984. december 31-én az Állami Ipari és Kereskedelmi Igazgatási hivatalnál 3 676 600 vállalat 127 950 000 munkavállalóval volt regisztrálva, ebből 2 243 000 1981—84 között került alapításra, tehát új vállalat. Az állami vállalatok száma 83 100 vállalat 56 16 500 foglalkoztatottal, kollektív vállalat 2 800 000 vállalat 70 280 000 foglalkoztatottal, kínai külföldi vegyes vállalat 2000 található 160 000 foglalkoztatottal. Bár pontos adatok nem állnak rendelkezésre, 1983—85-ben a közös vállalatok, általában a társulással keletkező jogi személyek száma jelentősen nőtt, ezek sokszor jogilag nem rendezett formában (rt, kft. stb.) működnek. Pl. a jogszabály nem adott eddig módot a magyarhoz hasonló leányvállalat alapításra sem (100%-os anyavállalati tőkével, azaz egy vállalat vállalataként), a kínai újságok mégis beszámolnak konkrét ilyen vállalatokról. Feltehetően a vállalatok nyilvántartása sem megbízható. Az azonban ezen adatok alapján is megállapítható, hogy a *kollektív vállalatok* mind a vállalati szám, mind a foglalkoztatottak száma tekintetében *megelőzik az állami vállalatokat,* amely utóbbiak persze a kulcságazatokban helyezkednek el és zömmel nagy és középvállalatok. Kínában azonban a *kisvállalati szféra jóval dinamikusabban növekedett,* mint Magyarországon, és e megállapításnál a kisvállalkozókat, illetve társaságaikat nem is vettük figyelembe.

A vállalati szabályozás eddigi folyamatát az 1986-os *Polgári Jogi Alapelvek* koronázta meg. Az Alapok II. fejezete természetes személyek körében nemcsak a hagyományos jog és cselekvőképességi kérdéseket szabályozza, hanem 4 részében az egyéni iparűzőkre, illetve a falusi üzemeltetőkre, mint egyéni cégekre (26—29. §), 5 részében az állampolgári társaságokra (30—36. §) „kereskedelmi jogi" rendelkezéseket állapít meg. Ettől elkülönülnek a III. fejezetben a jogi személyekre vonatkozó rendelkezések.

A jogi személyekre vonatkozó általános rendelkezések (I—II. fejezet 1. rész 36—40. §) a jogi sze-

mélyt „polgári jogképes és ügyletképes szervezetként" definiálják, amely törvény alapján önállóan polgári jogokat és kötelezettségeket hordozhat (36. §). A törvény a jogi személy jogképességének terjedelmére semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, ugyanakkor a vállalatokról szóló következő részben kimondja, hogy a vállalat engedélyezett és nyilvántartott tevékenységi körében köteles tevékenykedni (42. §). Ebből levonható az a következtetés is, hogy a *jogi személy jogképessége abszolút és relatív egyaránt lehet,* a jogi személyek egyes fajaira vonatkozó rendelkezések döntik el ezt a kérdést — a kínai irodalom mindenesetre a 80-as évek elején általában az ultra vires elve alapján állt és ez következik a kínai hagyományokból is.

Kínában a jogi személyiség *ún. elméleti kritériumai* egyébként *törvényes alátámasztást* kaptak, mert a 37. § kimondja, hogy a jogi személynek a) a jogszabályokon kell alapulnia, b) megfelelő vagyonnal kell rendelkeznie, c) saját névvel, szervezettel és székhellyel kell rendelkeznie, d) cselekményeiért a polgári jogi felelősséget önállóan kell viselnie. A jogi személyek keletkezésére és megszűnésére egyébként az Alapelvek általános szabályokat nem tartalmaz, ezek a jogi személyek egyes fajainál jelentkeznek esetleg.

A jogi személyek fajaiként különbözteti meg a törvény a *„jogi vállalatszemélyeket"* (2. rész 41—49. §), a *hatóságokat,* (ha önálló költségvetésük van), illetve a jogi személyiség általános kellékeinek megfelelő *intézeteket* és *társadalmi szervezeteket* (3. rész 50. §), végül a *közös vállalatokat,* („összekötött üzem") mint társulásokat (4. rész, 51—53. §).

A vállalati jogi személyekről szóló rész *teljesen egységes szabályozást állapít meg az állami és a kollektív vállalatokra.* Mindkettő jogi személyiségének előfeltétele a) az állami előírásoknak megfelelő indulóvagyon, b) szervezeti szabályzat megfelelő belső szervezet kiépítésével (így kifejezetten utal a törvényes képviseletre), c) székhely, d) önálló polgári jogi felelősség, e) az alapítás felülvizsgálata, engedélyezése és nyilvántartása a hatóságok által (41. §). Érdekes módon ugyanakkor a szétválásnál, fuzionál és egyéb nagyobb szervezeti változásnál *csak bejelentést* ír elő (44. §). Vállalat megszűnésének eseteként a törvényben előírt szűkebb értelemben vett megszűnést, a felosztalást és a felszámolást jelöli meg anélkül, hogy ezekre nézve tartalmilag rendelkezne — bár a jogutódlásra kitér (45. §). A vállalati jogi személyiség keletkezésének és megszűnésének időpontja a törvényben nem világos, összefüggésben a nyilvántartásba való bejegyzés hatályának bizonytalanságával. Az európai jogokban szokatlan módon a bejegyzéssel kapcsolatos hibákért, hamis adatközlésért vagy a tevékenységi köre túllépésével kapcsolatos, illetve a tiltott ügyletekért való *személyes államigazgatási és büntetőjogi felelősségről* maga az Alapelvek rendelkezik (49. §).

Érdekesek az Alapelvek *tulajdonjogi* rendelkezései is, amelyek zömmel a jogi személy fejezetben találhatók. Az V. fejezet 1. része, amely a „vagyon" (és nem a dolgok!) tulajdonáról szól, az állami tulajdonról rendkívül röviden rendelkezik, az egész nép tulajdonaként „szent és sérthetetlennek deklarálja" (73. §) — e tulajdon belső tagozódásáról nem esik szó. Az állami vállalat „operatív igazgatási", „kezelési" vagy „használati" jogát sem deklarálja; a 48. § csak annyit mond ki, hogy az össznépi (azaz állami) vállalat átveszi az államtól a polgári jogi felelősséget az állam által „az üzemeltetésébe és igazgatásába adott vagyontárgyak felett". A kollektív vállalat ugyancsak maga felel vagyonáért, ezt a vagyont a dolgozó kollektíva tulajdonának deklarálja, a *csoporttulajdon kifejezés használata nélkül.* Látható, hogy a törvényhozó alapszándéka a jogi személyek *korlátozott felelősségének* deklarálása, és pragmatikus szemléletet tükrözve a tulajdonjogi megítélés háttérbe szorul.

### *2. Az állami vállalatok jogi szabályozása*

Az állami iparvállalatokról szóló 1983. áprilisi ideiglenes szabályozás, amely mint említettük a gyakorlatban lényegében minden állami vállalatra kiterjed, kilenc érdemi fejezetből és egy tizedik hatálybalépésről rendelkező zárófejezetből áll. Az általános alapelvek (I. fejezet) kiterjednek *a) a vállalat alapjogaira, kötelességeire, illetve felelősségére* — ezt részletezi a III., illetve a IX. fejezet, *b)* a *vállalati belső szervezet alapjaira* — ezt részletezi az V., illetve „mini munkajogként" a munkavállalók jogaival és kötelezettségeivel foglalkozó IV. fejezet, *c) a vállalat és a fölérendelt állami szervek kapcsolatrendszerének alapelemeire* — ezt részletezi a VI. fejezet (a helyi szervekkel való kapcsolattartást a VIII. fejezet rendezi), végül d) a *vállalat más vállalatokkal való mellérendeltségi kapcsolataira* — ezt részletezi a VII. fejezet. Mindez kiegészül az alapításra és megszűnésre vonatkozó II. fejezettel. A szabályzat tehát valódi statusnorma: a vállalat jogállását *vertikális és horizontális külső kapcsolatrendszerében,* illetve *belső szervezetében* kívánja megragadni, és ebben a vonatkozásban szerintem jóval *következetesebb* mint a magyar, főleg a mellérendeltségi külső, illetve a belső kapcsolatrendszerből többet ragad meg a vállalat statuskérdéseként, jobban kifejezi azt, hogy a vállalatok közti kapcsolatrendszert nem lehet a polgári jogi szerződésekre lefokozni, hogy a munkaviszony szervezeti és kollektív vonatkozásai a vállalati belső szervezethez tartoznak (ebben persze nem vitásan a hiányzó versenyjog, illetve Munka Törvénykönyve is közrehat).

Az alapelvek felsorolása viszonylag hosszú, a 84 §-ból 14-et tesz ki, ezek fejezik ki a legjobban a korábbiakhoz képest a terv és a piac megváltozott viszonyát, a *vállalati önállóság viszonylagos növekedését.* Az 1. § az iparfejlődés és a szocialista modernizálás támogatása mellett a vállalat törvényes jogainak és kötelezettségeinek valamint felelősségének biztosítását tartja a jogszabály alapcéljának. E § nem tartalmazza az állami érdekre és a népgazdasági tervekre való hivatkozást, ez a későbbi rendelkezésekben található. Így a 3. § a vállalat kötelezettségévé teszi a „szocialista úton való maradást", a hatályos állami irányvonal, a törvények és rendeletek maradéktalan megvalósítását, itt tehát a *törvényesség* követelménye hangsúlyozottan szerepel. A 7. § szerint a „vállalat termelő és egyéb üzemi tevékenységének az állami terv vezetése alatt kell megvalósulnia", ugyanakkor ez kiegészítendő a „piaci kiegyenlítő funkcióval". Az 5. § egyértelműen rögzíti a *vállalatok hierarchikus államigazgatási irányításának fennmaradását,* azt, hogy a vállalat „alávetett a fölérendelt egységnek". A vállalat által üzemeltetett, illetve igazgatott vagyon (itt ismét korszerűen nem az egyes termelési eszközökről van

szó) össznépi tulajdonként állami tulajdonban van, de a vállalat e vagyonnal kapcsolatban a birtoklás, használat és rendelkezés jogosítványait gyakorolja, autonom módon termel és üzemeltet, az ezzel kapcsolatos felelősséget az államtól átveszi. (Ez a tulajdoni rendelkezés igen hasonló a magyar Ptk. 196. §-ához, amely az összállami tulajdon fennmaradása mellett a piaci forgalomban — az angol trustee vagy a német Treuhand konsturkcióhoz hasonlóan — a vállalatot tulajdonosként kívánja kezeltetni.) Ez ad lehetőséget az állami vállalatoknak arra, hogy más állami vállalatokkal, illetve gazdasági egységekkel szemben piaci alapon kooperáljanak (13. §).

A jogszabály kiemeli, hogy az állami vállalatok a népgazdaság „alapegységei", amelyek a népgazdasági tervezésnek alávetve az önálló gazdasági elszámolás alapján termelő, illetve egyéb üzemeltető tevékenységet végeznek (2. §). A vállalat ennek megfelelően jogi személy és a szabályzat perképességét külön is kimondja (8. §). A vállalat alapfeladatait a 2. § négy tételben részletezi:

— üzemi tevékenységében a szociálökonómiai hatékonyságot kell érvényesítenie (ehhez a 9. § a minőségi követelményeket is hozzáteszi),

— a technika állandó fejlesztésére kell törekednie (ehhez a 10. § a nemzetközi követelményekhez való alkalmazkodást és az elavult termelés megszüntetését is hozzáteszi),

— az állam számára tőkét kell akkumulálnia,

— hozzá kell járulnia a „nép naponta növekvő ipari és kulturális életszükségleteinek kielégítéséhez".

Ezeket az általános célokat a szabályzat kiegészíti a vállalat saját munkavállalóival szembeni követelményekkel. Így a vállalat köteles alkalmazottai jó kiképzéséről, fejlődéséről mind szakmai, mind kulturálistudományos, mind politikai téren gondoskodni, az ehhez szükséges feltételeket biztosítani. A munka díjazása terén pedig a „mindenki fejtse ki képességeit, mindenkit végzett munkája szerint kell értékelni" elvet köteles a vállalat alkalmazni (14., illetve 12. §).

Áttérve a vállalatok alapítására, e körben az a legérdekesebb, hogy a szabályzat 16. §-a az *alapító szerv számára tíz követelményt* állapít meg, amelyet a nyilvántartó hatóság, illetve felettes szervei felé igazolnia kell és a hamis adatközlésért felelősséggel tartozik. A követelmények között szerepel, hogy a vállalat tevékenysége a társadalom számára szükséges és törvényileg megengedett legyen, a vállalat működése számára szükséges eszközök és anyagok más vállalatok érdeksérelme nélkül (versenyjogi szempontok felbukkanása!) biztosíthatók, a törvényileg előírt alapok kialakíthatók legyenek, a vállalat székhelyei, telepei, illetve tevékenységei megfeleljenek az építésügyi, környezet, illetve munkavédelmi előírásoknak, rendelkezésére álljanak — mind mennyiségben, mind minőségben — a tevékenységhez szükséges vezető személyzet, technikusok és szakmunkások, végül a dolgozók életfeltételeinek biztosításához szükséges intézmények. Kifejezetten alapító határozatról a szabályzat nem szól, de a 10 követelmény teljesítéséről szóló *„beszámolót"* a vállalat székhelye szerint illetékes nyilvántartó szerv elé kell terjesztenie. A vállalat a nyilvántartási eljárás lefolytatása után kapja meg a tevékenységi engedélyt és üzemeltetési jogosítványt, *ezzel nyeri el jogi személyiségét is* (8. §). E szabályzat tehát az állami vállalatok körében — kiegészítve a 82-es nyilvántartási jogszabályt — a nyilvántartásba vételt konstitutív hatályúvá teszi. Az üzemeltetési jogosítvány feltünteti a vállalat tevékenységi körét és a vállalat köteles ezen belül tevékenykedni (19. §), a tevékenységi körétől való eltérés „gazdaságilag, államigazgatásilag és büntetőjogilag" szankcionálandó a IX. fejezet általános rendelkezései szerint. Függetlenül e szankciók tartalmi bizonytalanságától, az sem világos, hogy e tevékenységi körre vonatkozó szabály a tevékenységi kört túllépő szerződések érvénytelenségét jelenti-e vagy sem. A gazdasági szerződések érvényességéről szóló 1985. július 25-i ideiglenes előírás a tevékenységi kör túllépését az érvénytelenségi okok között kifejezetten nem sorolja fel (az üzemeltetési jogosítvány nélküli szerződéskötést azonban igen!), bár ez az eset kétségkívül azon generálklausula alá vonható, mely szerint a szerződés állami jogszabályba ütközik, illetve hogy állami-társadalmi érdeket sért.

A III. fejezet a 23—48. § között az egyes vállalati jogokat, illetve kötelezettségeket részletezi. Ezek lényegében négy csoportra oszthatók.

*a) Tervezés.* A kínai állami vállalatok egyértelműen tervkötelezettek, tervszámaikat a felettes szervtől kapják meg (23. §). A vállalat a 38. § szerint köteles a felettes szervtől kapott tervet teljes egészében teljesíteni, a tervteljesítéshez szükséges szerződéseket megkötni és teljesíteni, „magát az erre feljogosított állami szervek tervellenőrzésének alávetni". Más szóval Magyarországgal ellentétben, ahol 1968 óta nincs tervlebontás, az 1972-es népgazdasági tervezésről szóló törvény szerint a népgazdasági tervek csak a Kormányt és a központi bankrendszert kötik, és az 1977-es Ptk.-módosítás a tervszerződés kategóriáját formálisan is megszüntette — a kínai vállalatok hierarchikusan tervkötelezettek, szerződéseik főszabályként *tervszerződések*.

Ugyanakkor a hagyományos tervlebontásos rendszer jelentős lazulását jelzi, hogy a 23. § jogot ad a vállalatnak arra, hogy állami irányelvek alapján a piaci szükségletekhez igazodva *„kiegészítő terveket"* készítsen. (Ezt azonban a felettes szervnek be kell jelentenie.) A vállalatnak emellett joga van arra, hogy

— a jóváhagyott terven felüli feladatokat visszautasítsa (24. §),

— ha a kötelező tervfeladat teljesítéséhez szükséges feltételeket nem biztosítják, úgy a felettes szervtől „a problémák megoldását, illetve a terv módosítását követelje" (24. §),

— a kötelező tervfeladatok körén túl megtagadja ingyenes munkák, szolgáltatások végzését, költségek átvállalását, munkaerő, anyag és pénz ingyenes rendelkezésre bocsátását.

Bizonyos mértékben a vállalati önállóság felettes szervekkel szembeni védelmeként is felfogható a 80. § azon rendelkezése, mely szerint minden szervet, illetve személyt „gazdaságilag", „államigazgatásilag", sőt adott esetben büntetőjogilag is felelősségre kell vonni, ha a vállalat, illetve az alkalmazottak törvényes jogait és érdekeit megsérti, illetve a vállalatvezetést rendeltetésszerű működésében akadályozza.

*b) Piaci tevékenység, forgalom.* A III. fejezet csak a tervkötelezettség teljesítésére irányuló szerződésekről emlékezik meg. Ez bizonyos mértékben ellentétes a 13. § alapelvi jellegű rendelkezésével, amely a vállalati szabad szerződéskötést hangsúlyozza (e §-ban a tervszerződés tűnik el). Mindenesetre azon-

ban a III. fejezet a „kiegészítő", azaz az önálló vállalati tervezés körében többször is utal arra, hogy a *vállalat önállóan alakítja piaci kapcsolatait.* Így az alábbi jogok kerülnek említésre:

— a vállalat a jogszabályok és az állami irányelvek által megszabott keretekben, a kötelező állami elosztási rendszeren kívül álló árukat szabadon vásárolhat (25. §),

— a tervből következő kötelező árubeszerzés teljesítése után jogszabály által meghatározott mértékben saját szükségletre termékeket előállíthat (26. §),

— az állam által meghatározott körben termékei árát szabadon megállapíthatja, arról más vállalatokkal tárgyalhat (27. §),

— kezdeményezheti az erre hatáskörrel rendelkező állami szerveknél termékeinek exportját (engedély esetén külkereskedelmi szerződést azonban csak külkereskedelmi vállalat köthet, e tárgyalásain azonban a belföldi vállalat részt vehet, és a devizabevételből részesedhet — 28. §),

— a vállalat az 1982. augusztusi védjegytörvény szabályai alapján kizárólagos joggal rendelkezik a regisztrált védjeggyel jelzett termékeire (30. §), a 29. § szerint jogosult találmányait szabadalmaztatni (1984. márciusi törvény), ipari tulajdonát képező eredményeket, technikai újdonságokat ellenérték fejében hasznosítani (a know how szerződést az Államtanács 1985. január 10-i szabályzata rendezi). Ugyanakkor a vállalatnak kötelessége is a technikai fejlődést elősegíteni, az anyag- és energiatakarékosságot szolgálni, ha az ehhez szükséges feltételek rendelkezésre állnak, külföldi fejlett technikát átvenni, és ezáltal a gazdasági hatékonyságot, termékei *belföldi és nemzetközi versenyképességét fokozni* (39. §).

Sajátos kötelezettségként járul az előbbiekhez a *termékek minőségének biztosítása,* illetve fejlesztése (40. §). A vállalatoknak szigorú minőségvizsgálatról kell gondoskodniuk, a nem megfelelő termékeket nem szabad a forgalomba kiengedniük, a hibás termékeket ki kell javítaniuk, illetve ki kell cserélniük. Különösen lényeges az állami szabványok, illetve az emberi egészséget és biztonságot védő szabályok betartása. A minőségi előírások betartásáért való kártérítési, valamint személyes (akár büntetőjogi) felelősséget a szabályzat külön hangsúlyozza. Ennek a szabálynak különösen a Polgári Jogi Alapelvek előtt volt jelentősége, tekintettel arra, hogy az 1981. decemberi gazdasági szerződésekről szóló törvény a szerződésszegésért való felelősséget igen hézagosan szabályozta, bár hangsúlyozni kell, hogy ez a vállalati jogi szabály már a szerződéskötés előtti szakaszra is vonatkozik. Megemlítendő, hogy időközben ez a generálklauzula kitöltésre került az 1986. április 5-i szabályzattal, amely a 30. §-ban kifejezetten az *ipari termékek minőségéért való felelősségről rendelkezett,* kitérve a minőségellenőrzés tartalmi kérdéseire, a jogviták rendezésére is.

*c) Pénzügyi jellegű jogok és kötelezettségek.* Ebben a körben biztosítja a szabályzat mindenekelőtt a *vállalati alapképzéshez* való jogot, külön kihangsúlyozva a nyereségrészesedési alapot (31. §). A *tőkeáramlás kezdetei* jelennek meg a 32. §-ban, mely szerint a vállalat felesleges vagyontárgyait bérbe adhatja, illetve eladhatja, ehhez járul még az alapelvi jellegű 13. § szerint a tartós kooperációs és specializációs kapcsolatokban, illetve társulásokban való részvétel lehetősége. Itt mindenütt külön jogszabályokra, illetve állami irányelvekre hivatkozik vissza az általános keretnorma. Alapkötelezettsége viszont a vállalatnak a könyvviteli előírásoknak és a valóságnak megfelelő nyilvántartások vezetése, a statisztikai adatszolgáltatás követelményeinek kielégítése (48. §). A vállalat köteles az általa igazgatott állami vagyon kezelésének rendjét és biztonságát biztosítani (47. §), az államtitokra vonatkozó szabályokat betartani (48. §). Köteles az önálló gazdasági elszámolás elveit minél következetesebben megvalósítani, a takarékosság elvét érvényesíteni, az önköltségeket csökkenteni (41. §). Köteles a pénzügyi fegyelmet megtartani, pénzügyi kötelezettségeinek határidőre eleget tenni, a pénzügyi ellenőrzésnek magát maradéktalanul alávetni (42. §).

*d) Munkaügyi jogosítványok és kötelezettségek.* A vállalat alapjoga mindenekelőtt, hogy az állami iránymutatások keretei között megállapítsa a vállalat *bérformáját,* döntsön a prémiumok és a szociális szolgáltatások elosztásáról (33. §). A kínai tradíciókra tekintettel alapvető változást jelez a 34. §, amikor kiterjedt biztosítékok (állami munkaerőterv, ágazati standard, jogszabályok, állami iránymutatások) keretei között, de kimondja, hogy a vállalat kívülről pályázati úton is felvehet munkavállalókat, vizsgálhatja a munkavállalók képességeit és *elutasíthatja azok felvételét, akik a szakmai követelményeknek nem felelnek meg.* A vállalat jogosult alkalmazottainak jutalmazására és megbüntetésére. A munkajogi felelősség formái és tartalma még nem látszik kialakultnak, igen sokrétű és európai szemmel nézve furcsa gyakorlat tapasztalható, a szabályzat ezzel kapcsolatban csak annyit mond ki, hogy alapvetően „nevelni" kell a munkavállalókat, a büntetést csak kiegészítő jelleggel lehet alkalmazni, és még a súlyos hibát elkövetőnek is meg kell adni a lehetőséget arra, hogy „hibáját korrigálja és életlehetőséget kapjon" (35. § — a szabályzat kifejezetten elbocsátásról nem beszél, de feltehetően a tömeges elbocsátások ellen kíván e rendelkezéssel fellépni). A vállalati vezetés lehetőségeit növeli meg jelentősen az a rendelkezés, amely az igazgatónak lehetőséget ad — a felettes szerv káderosztályának egyidejű értesítése mellett — a *középvezetők* (funkcionális osztályok, illetve az üzemek vezetői) *kinevezésére és leváltására* — e körben már a jogszabály az elbocsátás lehetőségét is említi. 1986 júliusában pedig egy új munkaerőgazdálkodási politika jegyeként ideiglenes szabályzatok jelentek meg a munkaszerződési rendszer fokozatos bevezetéséről, a felvétel és elbocsátás, valamint a munkanélküli-biztosítás rendjéről.

A vállalat a jogszabályok keretei között a tényleges adottságokhoz igazodva köteles a munka menetét szabályozni és a munkafegyelemről gondoskodni (45. §). Köteles a megfelelő környezet és munkavédelmi intézkedések foganatosítására, folyamatosan gondoskodni a munkafeltételek javításáról, arról, hogy a munkamenet „biztonságosabb és civilizáltabb" legyen (43. §). Mindezt azonban a munkateljesítmény, a *hatékonyság javításával* kell elérni, éppúgy, mint a dolgozók materiális és kulturális életfeltételeinek emelését, a szociálpolitikai szolgáltatások körének növelését (44. §).

Szorosan ezekhez a normákhoz tartoznak a vállalat jutalmazásáról és büntetéséről szóló általános rendelkezések is. Azok a vállalatok, akik jogaikkal helyesen élnek, kötelezettségeiknek eleget tesznek, munkájuk különösen eredményes, erkölcsi és anyagi

elismerésben részesítendők (77. §). Ellenkező esetben viszont a szabályzat *„gazdasági"* és *„államigazgatási"* felelősséget helyez kilátásba a vállalattal szemben (78. §) — *elkülönítve a személyi felelősségtől.* Mind a jutalmazás, mind a felelősségre vonás jogi rendje egyelőre törvényesen nem szabályzott, mindenesetre a kínai jogban is látszik a törekvés arra, hogy részben a vállalat szervezeti felelősségét az egyéni felelősségtől elkülönítsék, részben a pusztán polgári jogi kártérítési felelősségnél szélesebben állapítsák meg — esetlegesen a magyar gazdasági bírsághoz hasonló államigazgatási jogi felelősségi rendszer kialakulása várható.

Látható talán, hogy a vállalati jogok, kötelezettségek és felelősség terén ez a szabályzat meglehetősen általános, inkább *programadó.* Az elmúlt két évben egyébként a gyakorlat — mint ahogy erről a II. tanulmányban szó volt — sok esetben jóval *messzebb ment* a szabályzatban rögzítettnél. Ennek ellenére azonban látható, hogy a kínai állami vállalat jogilag biztosított önállóságának szintje — az előzményekre tekintettel érthetően — *elmarad a magyar állami vállalati önállóság 1967-es szintjétől is,* nem is beszélve az önkormányzó állami vállalatok 1985-ös bevezetéséről. Mindezt különösen lehet érzékelni a szabályzatnak a vállalat államigazgatási szervekkel való kapcsolattartására vonatkozó előírásainál.

A vállalat ugyanis a felettes államigazgatási szervnek *hierarchikusan alárendelt.* Ez a *felettes szerv „vállalati termelésért viselt felelősségéből"* adódik, amelyet a 64. § deklarál. A vállalat a felettes szerv irányításának teljes mértékben alávetett és a részéről adott összesített tervfeladatnak köteles eleget tenni (61. §). A vállalat döntései és belső előírásai nem állhatnak ellentétben a felettes szerv határozataival (63. §).

Bár a szabályzat messzemenően nem tesz eleget azon kínai politikai és tudományos felvetéseknek, amelyek az államigazgatás és a vállalati vezetés szétválasztására irányulnak, azért a hierarchikus irányítás *kismértékű bomlása* a szabályzatban felfedezhető. A vállalat hosszú távú programjait, a fejlesztési tervet, a külföldi fejlett technika átvételének tervét a vállalat dolgozza ki, bár e tervek — éppúgy, mint az éves termelési terv — a felettes szerv jóváhagyására szorulnak (62. §). A vállalat a felettes szerv határozatával szemben *panaszt* emelhet, megváltoztatását javasolhatja, de ha a kérésnek a felettes szerv nem tesz eleget, a határozatot köteles végrehajtani (63. §) — más szóval jogorvoslati lehetősége még államigazgatási úton sincs. A felettes szerv köteles a vállalati tervteljesítés feltételeit — pl. anyagellátás — megteremteni, általában „segíteni" a vállalatot termelési problémái megoldásában (65. §). Ha a felettes szerv intézkedése folytán a vállalatot veszteség éri, a felettes szerv köteles a *„vagyoni felelősséget" átvenni* (65. §) — ennek módját a jogszabály nem részletezi, de valamifajta *kártalanítási jog* csírájában való megjelenése feltételezhető.

A *felettes szerv felel a vállalati felső vezetéssel* (igazgató, igazgatóhelyettesek, főmérnök, főkönyvelő) *kapcsolatos kádermunkákért.* Ezeket ő nevezi ki, menti fel, bérüket megállapítja, dönt esetleges jutalmazásukról és felelősségre vonásukról, más szóval gyakorolja felettük a munkáltatói jogokat (66. §).

Nagyon lényeges, hogy a szabályzat védelmet kíván nyújtani az országos vállalatoknak a helyi szervek beavatkozásaival szemben, kifejezetten kimondja, hogy a helyi kormányok és szerveik felelősek a vállalati törvényes jogok és érdekek tiszteletben tartásáért, nem terhelhetik a vállalatokat reájuk eső költségekkel, feladatokkal; kötelesek a vállalatok normális működéséhez szükséges környezeti feltételeket biztosítani (72—74. §). Ettől függetlenül a vállalatok kötelesek a helyi kormányok jogszabályait és határozatait végrehajtani (71. §). A helyi kormányok a felelősek a nem alájuk tartozó vállalatok és a helyi szervek közti kapcsolatok *harmonizálásáért* és ezért az ilyen „együttműködési vitákban" döntési joguk van (75. §). Az országos vállalatok dolgozói részére a szociális szolgáltatások szervezéséért alapvetően a helyi államigazgatás a felelős, de ebben a vállalat is köteles együttműködni, e célból adott esetben *közös vállalatot* is alapíthatnak (76. §).

A vállalati önállóság jelentős megerősítését jelentette annak kimondása, hogy a *vállalat alanyi jogát képezi saját szervezetének „az áttekinthetőség, a hatékonyság és a tényleges szükségletek szerinti megállapítása"* (36. §). A kínai állami vállalatok vezetési rendszere *hármas:*

— *az általános kollektív vezetést a pártbizottság gyakorolja,*

— *az ügyvezetést és a belső igazgatást az igazgató vezeti helyettesei és más felső vezetők (management) bevonásával,*

— *a dolgozók demokratikus önigazgatását és ellenőrzését a foglalkoztatottak küldöttgyűlése, illetve közgyűlése valósítja meg* (4. §).

E három szerv között a hatáskörmegosztás nem teljesen világos és véglegesen kialakult, emellett e három szervben sokszor perszonálunió is van, pl. az igazgató tagja a pártbizottságnak, a párttitkár felső vezető és egyben küldött is stb. A gyakorlat az egyes vállalatoknál teljesen eltér, jelentős átrendeződés is folyik. Bizonyos sajátosságok azonban már így is megállapíthatók:

*a*) A szabályzat a többi szocialista ország vállalati jogszabályaival ellentétben *jogilag is rögzíti a pártbizottság vezető szerepét,* amely a 4. § szerint mind az igazgató, mind a dolgozók küldöttgyűlése (közgyűlése) irányítását *egyaránt* ellátja. A pártszervezet szerepét tehát nem jogon kívüli politikai normák határozzák meg, a vállalat legalizált vezető szerve, egyes nyugati szerzők (F. Münzel) jogállását a tőkés részvénytársaságok felügyelőbizottságával látják analógnak.

*b*) A szabályzat a legtöbb szocialista országgal — így különösen Magyarországgal — szemben a *szakszervezetnek a vállalatvezetésben való részvételre semmilyen jogosultságot sem biztosít,* általában a vállalati szakszervezeti szervet meg sem említi. A dolgozók képviseletét általában a foglalkoztatottak küldötteinek gyűlése látja el, amelynek feladata a 60. § szerint az ügyvezetés demokratikus kontrollja, illetve a kollektív önigazgatás. A jogszabályban a közgyűlés is megjelenik, amely kisebb vállalatoknál valamennyi dolgozót magába foglal, mindenesetre a *küldöttgyűlés* az általános, amelyet Magyarországon a 60-as években ismert üzemi tanácshoz lehet a legjobban hasonlítani. A vállalati szabályzat a küldöttek választásáról nem rendelkezik, információk szerint a legkülönbözőbb eljárások ismertek. Az igazgató, illetve a küldöttgyűlés hatáskörének elválasztásáról 1981-ben, illetve 1982-ben ideiglenes iránymutatást tettek közzé, amely nem hozzáférhető, kínai szakértők szerint

amúgy is meghaladottnak tekinthető. A jövő fogja eldönteni, hogy a küldöttek gyűlése a vállalatvezetésben ténylegesen milyen helyet foglal majd el, egyelőre a magyar önkormányzó vállalatok küldöttközgyűlés általános vezetésével működő válfajához nem hasonlítható. Az igazgatók munkafeltételeit időközben 1986 szeptemberében nyilvános jogszabályokkal is rendezték.

*c*) Az igazgatót az 59. § egyértelműen a termelő, üzemeltető és belső igazgatási tevékenység vezetőjének minősíti, amely ennek egészéért felelős (59. §). A szabályzat óvakodik az egyszemélyi felelős vállalatvezetés deklarálásától, ezt a pártszervezet, illetve a küldöttgyűlés szerepére tekintettel nem is teheti, az igazgató kifejezetten *„ügyvezető funkciót"* tölt be. Tekintettel arra, hogy az igazgató helyetteseit (maximum öt), illetve nagyobb vállalatoknál még a főmérnököt és a főkönyvelőt is a felettes szerv, nem pedig az igazgató nevezi ki (bár munkamegosztásukat az igazgató határozza meg — 58. §), a nyugati irodalom az rt vezetőségéhez hasonlítja a kínai ügyvezetést, amely szerintem technikai szempontból a hagyományos szovjet tervlebontásos állami vállalati, illetve a nyugati részvénytársasági vezetési rendszernek *sajátos kombinációjaként* értékelhető.

*d*) A vállalati belső felépítést egyébként a szabályzat kifejezetten a *lineáris centralizált séma* szerint állapítja meg, mégpedig általában *három lépcsőben* a) funkcionális törzskar, b) üzemek, c) brigádok (57. §). Láthatóan Kínában még az alapgond az *egységes hatékony vállalatvezetés* biztosítása a kaotikus évtizedek után, a belső decentralizálás, érdekeltség és elszámolás fejlesztése csak egy következő szakaszban jöhet számba.

A belső szervezeti előírásokat egészítik ki a dolgozók jogairól és kötelezettségeiről szóló rendelkezések, amelyek mintegy *munkajogi alapokként* is értékelhetők. A kulturális forradalom zűrzavara után érthető, hogy a vonatkozó fejezet azzal kezdődik, hogy a munkavállaló köteles a vállalatvezetés utasításait teljesíteni, munkafeladatait tudatosan teljesíteni, a munkafegyelmet, az üzemi előírásokat maradéktalanul betartani (49., illetve 52. §). Ugyanakkor jogosultak a megfelelő munkabérre, pihenőidőre és szabadságra, igényelhetik a kellő munkabiztonsági és egészségügyi feltételek megteremtését, a női dolgozók különleges gondoskodásra is jogosultak (49., illetve 52. §). A munkavállalók kötelesek a vállalati berendezéseket gondosan használni, az anyagokkal és energiaforrásokkal takarékoskodni, az állami vagyon rongálásával szemben fellépni (50. §), kötelesek a kellő szakértelmet megszerezni, politikai-kulturális és technikai nívójukat állandóan emelni, ehhez igényelhetik a kellő feltételek biztosítását (53. §). Jogosultak racionalizálási javaslatokat, technikai újításokat és találmányokat javasolni, illetve munkájukban megvalósítani — ennek díjazásáról e szabályzatban nem esik szó (55. §). Ez a szabályzat utal a *társadalombiztosítási jogosultságokra* is, nevezetesen a nyugdíjazásra, a munkaképesség elvesztése esetén különböző szociális szolgáltatásokra és juttatásokra (56. §) — ennek részleteit egyelőre az Államtanács 1978. május 5-i ideiglenes előírásai rendezik (meglehetősen hiányosan).

Az 51. § igyekszik a munkavállalók aktivitásának kellő garanciáit biztosítani. Joguk van a vállalatvezetőnek, illetve a felettes szerveknek a vállalaton belüli viszonyokról beszámolni, vezető személyekhez javaslatokat és kritikát eljuttatni. Ha a dolgozók törvényes jogait megsértik, az erre hatáskörrel rendelkező szervhez panaszt nyújthatnak be, illetve megvédelmezhetik magukat. Az eddigi gyakorlat szerint ez a szerv a vállalatvezetés, illetve a felettes államigazgatási szerv; egyes kínai szerzők igyekeznek ebbe a rendelkezésbe a bírósághoz való fordulás lehetőségét is beleértelmezni (ez azonban a vállalathoz fűződő patriarchális kapcsolat miatt alig fordul elő).

Igen érdekesek a szabályzat más vállalatokkal való kapcsolatrendszerére vonatkozó előírásai. Itt ugyanis a szabályzat

— kimondja, hogy a gazdasági forgalom közös érdekből mellérendeltségi alapon a piaci egyenértékhez igazodó *szerződéseken alapul, a szerződés nélküli faktikus kapcsolatokat tehát általában kizárja* (68. §),

— *lefekteti a társasági jog* („összekötődések") *alapjait,* amikor részben utal a különböző társulási formák lehetőségeire, részben kifejezetten hangsúlyozza e *társulások tulajdonformákon, ágazati és területi korlátokon túllépő jellegét* (69. §),

— *megteremti a versenyjog alapjait,* amikor kimondja, hogy az állam támogatja a vállalatok „jogszerű versenyét". Egyben felsorolja a tisztességtelen versenycselekmények néhány fajtáját (névbitorlás, iparjogvédelmi vétségek, tisztességtelen haszonszerzés, csalárdság, fogyasztók jogellenes megkárosítása, szédelgés, „szerencsejátéknak megfelelő módszerek"), és azokat kifejezetten megtiltja (70. §). Mindez további jogalkotásnak az alapját veti meg.

Végül a jogszabály igyekszik a struktúraátalakítás kérdésével is foglalkozni, így beszél a *termelés átállításáról, illetve áthelyezéséről, az üzem leállításáról* (becsukás), *valamint a vállalat szétválasztásáról, illetve egyesítéséről.* E kérdésekben egyértelműen a *felettes szerv dönt,* de a vállalat is tehet erre javaslatot (20. §). A termelés átállítása lényegében a tevékenységi kör megváltoztatását jelenti, a szétválasztás és az egyesítés a jogutóddal járó vállalatátszervezésnek felel meg, a leállítás, illetve a vállalat bezárása feltehetően a jogutód nélküli megszűnést jelenti, azaz a felszámolást. (Ez utóbbira utal a 21. § utolsó mondata is, amely kimondja, hogy bezárás esetén, ennek megtörténte után a „fennmaradó ügyeket" a felettes szerv köteles rendezni, ide értve a vállalat által korábban kötött szerződések" fenntartását, módosítását vagy megszüntetését — a Polgári Jogi Alapelvek már ismertetett rendelkezéseire tekintettel is a felszámolási jogszabály kidolgozása folyamatban van.)

A kínai szabályozás érdekessége, hogy a 20. § nyolc pontban felsorolja azokat a *kritériumokat,* amikor a felettes szervnek ezen szervezési intézkedések valamelyikét foganatosítania kell. Ilyenek, ha termékeire hosszú távon nincs szükség, a technológia elmaradott és fejlesztésére nincs lehetőség, nem lehet a nyersanyagot vagy az energiát biztosítani, a termelés vagy a termékek minősége tartósan nem felelt meg az állami szabványnak, a munkavédelem vagy az egészségügyi feltételek állapota ellentétes az állami előírásokkal, és ezen felszólítás ellenére huzamosabb időn át nem változtatnak, hasonló előírás van a környezetvédelmi szabályok megsértésére is. Ugyanakkor a központi gazdaságirányítás is igényelheti a szervezeti változtatást össztársadalmi érdekből, illetve erre akkor is sor kerülhet, ha a „rossz vállalatigazgatás

miatt" tevékenykedik a vállalat eredménytelenül, és a hibát megfelelő határidőre nem javítják ki, illetve a *vállalat több mint két éve veszteséges.*

Az átalakítási folyamat alatt mind a vállalatvezetés, mind a felettes szerv köteles az állami vagyon megőrzéséről, gondos kezeléséről gondoskodni. Ugyancsak az ő feladatuk *„embereikről gondoskodni"*. Ha ez a vállalatnál nem lehetséges, a dolgozókról való gondoskodást a felettes szervnek kell átvennie és a helyileg illetékes szervekkel rendeznie. E szervezeti intézkedéseket regisztráltatni kell, a vállalat a nyilvántartásból való törléssel szűnik meg (21—22. §).

A megszüntetés ilyen mérvű hangsúlyozott megjelenése a vállalati szabályzatban jelzi, hogy számos kínai vállalatnál a vállalati valódi önelszámolás bevezetése *azonnal jelentős veszteségek kimutatásával* járt, és ezt állami költségvetésből kellett rendezni, illetve vállalatátcsatolásokhoz kellett folyamodni. Kínában is eléggé a magyarhoz hasonló folyamat zajlott le: a kisvállalatokat tartós veszteség esetén külön jogszabály nélkül is felszámolták, a nagyvállalatoknál viszont a veszteséget valahogy államigazgatási úton rendezték. Mindez már átvezet a nagyvállalati problematikához.

*Csillag István*

# A kisvállalkozások jellegzetességei — a gazdasági munkaközösség ellentmondásosságai

E tanulmány azzal a szándékkal íródott, hogy az 1981 őszén megjelent jogszabályokban intézményesített — közkeletű néven — „kisvállalkozások"-ról felgyülemlett tapasztalatokat elemezze, alapvetően intézményi, szervezeti, jogi aspektusból. A tanulmány nem tárgyalja valamennyi „kisvállalkozásnak" keresztelt formát, tárgya a *gazdasági munkaközösségre (gm), a vállalati gazdasági munkaközösségekre* (vgm) és — mintegy ellenpontként — az ipari-szolgáltató szövetkezeti szakcsoportokra szorítkozik. Szerkezete szerint először a jogszabályban intézményesített formát tárgyalja (a formában magában rejlő problémákat), a jogalkotói szándékot igyekszik tettenérni az intézményesítés módjában, majd a gyakorlatban kibontakozott folyamatokat veszi „górcső alá", végül a formák és a gyakorlat ellentmondásaiból igyekszik a lehetséges tendenciákat felvázolni.

A tanulmány túlnyomórészt a „Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat" szervezésében készült, a kisvállalkozások-kisvállalatok különböző szempontú elemzését tartalmazó 9 dolgozaton alapul, azonban felhasználja az időközben publikált, illetőleg rendelkezésre álló elemzéseket is.

## *A kisvállalkozások intézményesítése*

A szerző jobb elnevezés híján használja a kisvállalkozás fogalmat a gm-re, vgm-re, a szakcsoportra, mivel ez a — bizonytalan tartalmú — fogalom fejezi ki azt a közös jellemzőjüket, hogy alapítóiktól elkülönült, az árucserében árutulajdonosként fellépő szervezettel és ennek jogi elismerésével, a jogi személyiséggel nem rendelkeznek. Az intézményesített formák belső ellentmondásossága éppen ebben a jellegzetességben van, tudniillik abban, hogy a jogi intézményesítés mellőzte a gazdasági célra történő állampolgári személyegyesülések sui generis módon történő elemzését és adekvát formába terelését, ehelyett a másutt, más formákra kialakult megoldások egyes elemeinek átvételét, a már létező formákba való beillesztést választotta. Így bár új szervezeti formákat kreált, de meghagyta őket a létrehozás feltételét jelentő szerződéses kapcsolat állapotában. Emiatt egyfelől a kötelmi jog polgári jogviszonyokra épülő szerkezetét kénytelen feszegetni, másfelől szövetkezeti elemeket kell kölcsönöznie az állampolgárok személyegyesüléseként keletkező, de (szövetkezeti) gesztorálásra szoruló alakzatainak. A következőkben e „mixelésnek" a jogszabályokban tükröződő ellentmondásait tárgyaljuk:

## *Gazdasági munkaközösség*

A gazdasági munkaközösséget az 1981. évi 15. számú tvr. alapján a 28/1981. (IX. 9.) MT számú rendelet (a továbbiakban R.) intézményesítette. A kapott felhatalmazásból és a gazdasági munkaközösség szabályozásából az a jogalkotói megfontolás tükröződik, hogy a jogalkotó nem az új piaci szereplőt eredményező intézményre (külső viszony), hanem a vállalkozásszervezés módjára, a közös gazdasági cél elérésére szerződők belső viszonyára helyezi a hangsúlyt, ezért az új intézményt a kötelmek közé, a társasági formák közé helyezi el. A Ptk.-ban intézményesített társasági szerződésfajták (polgári jogi társaság, gazdasági társaság) közé a gazdasági munkaközösséget eredményező szerződéses viszonyt nem lehetett közvetlenül beilleszteni,[1] ezért végül is a Ptk. csak mögöttes jogterületként szolgálhatott az eltérések nagy száma miatt.

Az eltérések a következők:

*a*) A Ptk.-ban ismert társasági viszonyok a közösen elérni kívánt célhoz szükséges gazdasági tevékenység körét nem korlátozzák, nem határolják be, míg a gm-ét igen. (Vö. Ptk. 573. § (1) bekezdését, illetőleg Ptk. 568. § (0 bekezdését, valamint a R. 1. § és 8. §-át).

*b*) A társaság tagjainak, a szerződést kötő felek körének és számának behatárolása (vö. R. 3. §).

*Csillag István* osztályvezető, Pénzügyminisztérium (Budapest).

[1] *Komáromi* Gábor: Gazdasági Munkaközösségek jogi szabályozása a gyakorlat tükrében. Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat, 1984. Bp. 4. old.

*c*) A szerződési típus kötelező előírása, közös név alatt működő gazdasági társaság (vö. R. 7. § és 5. § (2) bek.).

*d*) A társasági szerződés érvényességi kellékeként hatósági jóváhagyás megjelölése (R. 4. §).

*e*) A társaság által foglalkoztatható személyek (munkáltatói jog, munkajogi jogalanyiság) vö. R. 12., 13., 14., 15. §).

*f*) A társasági vagyonra vonatkozó rendelkezések (vö. Ptk. 570. § (1) bekezdését %. 16. §-ával).

*g*) Társaság feletti állami felügyelet előírása (R. 18. §).

*h*) A társaság társadalombiztosítási járulék és társasági, valamint általános jövedelemadó szempontjából jogalanyiságra (kifizetőhelynek minősítése).

Az eltérések számbavétele — de azok tartalmának részletes elemzése előtt — alapján megelőlegezhetjük azt a megállapítást, hogy a munkaközösség az önálló kisiparos és a jogi személyiséggel rendelkező szövetkezet közötti sajátosságokkal rendelkező „szervezet". A szervezetszerűség elismerésére utal az eltérések között a munkáltatói jogalanyiság, az állami felügyelet, a társasági vagyonra vonatkozó rendelkezés, a formakényszer (típuskényszer), ugyanakkor a kisiparral történő „egyenjogúsítás" következménye a hatósági engedélyezés rendszere, a tevékenység korlátozása, az állami felügyelet, a társaság tagjaira vonatkozó rendelkezés. Az eltérésekről részletesen:

*1. A tevékenységi kör korlátozása.* A tevékenységi kör korlátozása gyakorlatilag négy dimenzióban jelenik meg. Az első, hogy azon tevékenységek, amelyeket magánszemély önállóan csak hatósági engedély alapján folytathat, több személy által közösen — társaságként — csak gm-ben folytatathatók. Ez a forma — együttműködési cél miatti — *kötelező alkalmazásának* szabálya. Ugyanakkor e rendelkezés miatt a kereskedelemben alig egy évvel a R. előtt kiadott jogszabályban foglaltak miatt kizárja a tevékenységek közül a kereskedést. Ez az *ágazati körülhatárolás* szabálya. Azon tevékenységeket, amit jogszabály magánszemély részére tilt, a gm sem végezheti (pl. magánnyomozás). Ez a *diszkrimináció* szabálya. A kizárólag állami gazdálkodóknak fenntartott, illetve előzetes hozzájárulásra szoruló tevékenységet a gm a szövetkezetekkel *egyenjogúan* végezheti. Végül *képesítéshez* kötött tevékenységet csak akkor folytathat, ha tagjai között van olyan személy, aki a képesítésti követelménynek megfelel.

A gm, mint társasági forma kötelező alkalmazása — a formakényszer — nyilvánvalóan ellentétes kötelmi jogunk szerkezetével, amely a szerződési szabadság elvét vallja. Azonban ha fenn akarja tartani a jogalkotó azt, hogy egyes tevékenységeket magánszemély csak hatósági külön jogosítvány alapján folytathat, akkor nem kerülheti el azt sem, hogy e tevékenységek társas folytatását is korlátozza, ellenőrizhető csatornába terelje.

Ez a rendelkezés annak a hatósági engedélyezési rendszernek felel meg, ami a kontinensen — és az Elbától keletre különösen — nem teszi lehetővé, hogy az iparűzés, a piacra lépés szabad elhatározás és a közérdek érvényrejuttatását jelentő hatósági előírások (egészségügyi, tűzvédelmi stb.) betartásának kérdése legyen csupán, hanem emellett arra is kötelezi a vállalkozót, hogy ebbeli státusát a hatóságok által még külön is elismertesse.[2] Az a tény, hogy az engedélyezési rendszer — porosz hagyományokon alapulóan — az ettől teljesen idegen társasági viszonyokra is átterjedt, annak a kifejezésre juttatása volt, hogy a magánszféra feletti ellenőrzést, annak szabályozását az államigazgatás nem kívánja kiengedni a markából, még akkor sem, ha az állam (a köz) érdekeinek érvényesülését ebben az esetben a bíróságra is bízhatná. A formakényszer elrendelése (ti. csak gm formában társulhatnak engedélyre szoruló tevékenységek esetén) ugyanakkor egy másik — a 70-es évek közepétől jellegzetessé váló — jogalkotói fogásnak szüleménye, amit a „menteni a menthetőt", vagy a „tiszta ablak" hasonlattal jellemezhetünk. A jogalkotó ugyanis próbálja védeni a felvilágosult etatizmustól a polgári jogviszonyok autonómiáját, klasszikus intézményeit, hogy — bár azok az adott gyakorlat folytán kiüresednek — fennmaradjanak a maguk tisztaságában, mintegy múzeumi leletként, hirdetve, hogy még lehet visszatérés, illetve hogy törvényi szinten jogintézményeink nem süllyedtek vissza az etatizmus mocsarába, a civilizált nemzetek kódexeivel (még) felvehetjük a versenyt.

Így fenntartható a Ptk.-ban a polgári jogi társaság hatósági engedélyezéstől nem szennyezett intézménye, a törvény szintjén nem sérült a szerződési szabadság, csak — a jogforrási szint miatt is az ideiglenesség látszatát keltő — minisztertanácsi rendelet szintjén követtek el erőszakot Justitián. Így fordulhatott elő először a kelet-európai gazdaságtörténelemben, hogy a *szellemi tevékenységek folytatása* — bár ez egyúttal védtelenséget is jelent — *valóban szabad,* vagy legalábbis szabadabb, mint a termékelőállítás, vagy más fogyasztási szolgáltatások végzése. Szellemi tevékenységhez ugyanis — önállóan űzve azt — nincs szükség jogosítványra, így az erre társulók szabadon választhatnak a társasági formák között.[3] A célul tűzött tevékenység egyedül a szellemi tevékenységek esetében nem jelenti egyben a hatóságilag ellenőrzött társasági forma kényszerű alkalmazását.

Az a rendelkezés, hogy a gm nem hozható létre kereskedelmi tevékenységre, a kapkodó, át nem gondolt jogalkotás eredménye. A magánkereskedelem liberalizálására, illetőleg a szerződéses üzemeltetés bevezetésére 1980-ban került sor. A magánkereskedelemről szóló jogszabály[4] pedig közkereseti társaság, majd újabban polgári jogi társaság létrehozását tette lehetővé legfeljebb 5 tag részvételével. Ha alig egy évvel később — új elnevezéssel — a magánkereskedelemben honos társasági szervezetet másra cserélik fel, a jogalkotás már amúgyis megtépázott értékállandósága már erősen csorbult volna. Nem véletlen tehát, hogy a magánkereskedelem határoltságának (létszámkorlátozás közegészségügyi érdekekkel való takargatásának) érveit éppen a jogalkotók visszhangozták a leghangosabban. Ezzel sikerült a Ptk. egész rendszerétől idegen *ágazati korlátoltságot* az új kisvállalkozási formákba visszacsempészni.

---

[2] *Csillag* István—*Lengyel* László: Vállalkozás, állam, társadalom. Bp. 1985. KJK 35. old. és 232. old.

[3] A szellemi tevékenységek látszólagos szabadságáért azonban azt az árat kell fizetni, ami a „lézengő rittereknek" évszázadok óta kijár, kisebb védettség, előnytelen szerződési feltételek — csak béralapból fizethet a megrendelő —, társadalombiztosítási szolgáltatások alacsonyabb szintje. Vö. *Komáromi* Gábor: A gazdasági munkaközösség, mint új társadalmi forma. Magyar Jog, 1981. 12. sz. 1086—1087. old.

[4] A magánkereskedelemről szóló 1977. évi 15. sz. tvr.

A tevékenységkorlátozás tekintetében sajátos rendelkezés a *magántevékenység diszkriminációja.* Kezdetben a R. ilyen rendelkezést nem tartalmazott, sőt a maga korlátai között progresszív törekvés fejeződött ki abban, hogy a gm-et egyenjogúsította a szövetkezettel. Az 1981. őszén megjelent jogszabály ugyanis — a korszerű negatív szerkezetű szabályozással (minden szabad ami kifejezetten nem tilos) — még csak azt tartalmazta, hogy a szövetkezetek gazdasági tevékenysége köréről szóló jogszabály szerint minden tevékenységet folytathat, kivéve amit a jogszabály kizárólag állami gazdálkodó szervezetnek tart fenn, illetőleg előzetes hozzájárulás alapján folytathatja azokat a tevékenységeket, amelyeknél ez a szövetkezetre is előírás.

Kétségtelen, hogy a szabályozásnak ez a módja is meglehetősen szerencsétlen, hiszen az Alkotmány rendelkezéseivel — társadalmi tulajdonformák egyenjogúsága — ellentétesen tulajdonforma szerinti diszkriminációt mond ki. Jóllehet arról van szó, hogy egyes tevékenységek végzésére — nem tulajdonforma alapján — magas szintű jogszabályok kijelölték a gazdálkodó szerveket, amelyek (ez talán nem egészen véletlen) többnyire államiak. Sokkal szerencsésebb megoldás az, amikor állami kijelöléssel, továbbá előzetes hozzájárulás alapján folytatható tevékenységről esik szó. Ez a megoldás ugyanis nem az állami tulajdon (ma már meghaladott) primátusát hangsúlyozza, hanem az államot, mint közhatalmat ismeri el abban, hogy egyes tevékenységekre diszkrecionális módon privilégiumot (monopóliumot) adjon.

A R. eredeti változata nem juttatott érvényre egy sajátos hierarchikus osztályozást a tulajdonformák terén, amikor a tevékenység folytatása szempontjából nem vont határvonalat a szövetkezeti és társasági formák közé. Ezzel is demonstrálta, hogy a tevékenységkorlátozás a köz érdekét kifejező hatósági feltételek érvényesítését szolgálja és nem a piacra belépés, a verseny szabályozását. Az 1984. évi módosítás e megoldást kiegészítette egy kifejezetten diszkriminációs szabállyal, ami a magánszemélyeknek tiltott tevékenységek előtt nyitotta meg az utat.

A törvényességet, a jogrendszer konzisztenciáját valló szempontoknak meg kellett hajolniok a belbiztonsági érdek előtt, amely miniszteri rendeletben jelentette ki, hogy magánszemély nyomozóirodát[5] nem tarthat fenn. A kialakult, és a kisvállalkozás csomag egészében tükröződő megoldásokkal ellentétes jogszabály azt példázta, hogy „egy fecske is csinálhat nyarat". A jogrendszer konzisztenciáján őrködő kormányzat ugyanis ahelyett, hogy a rosszul illeszkedő jogszabály módosítására törekedett volna — mondván, hogy nyomozói tevékenységet csak a jogszabályban (tv. és tvr.) arra kijelölt szervek végezhetnek — ehelyett a „numerus clausus" szabályok útjára lépett. (A vállalatok által fizetendő különadó ismeretében az a sanda feltételezés is megállja a helyét, hogy semmi más nem történt, mint az, hogy évekkel megelőzte korát.)

A tevékenységi kör korlátozásának különös szabálya a *képesítési* követelmények megállapítása. E tekintetben megint elmondhatjuk, hogy a gm az önálló kisiparossal azonos feltételeket „élvez", amennyiben azon tevékenységeket, amelyekhez jogszabály önálló kisiparoskénti folytatásuk esetére képesítési követelményt ír elő, gm és vgm is csak akkor végezhet, ha tagjai között legalább egy olyan személy van, aki e feltételeknek megfelel. Az a tény, hogy elegendő ha egyetlen személy megfelel a szükséges képesítési feltételeknek, liberalizálás a kisiparosok társulására vonatkozó korábbi szabályokhoz képest. Sőt olyan liberalizálás, ami kihívta maga ellen még a vállalkozókat pártoló felvilágosult Boros Imre tiltakozását[6] is, aki azt javasolja, hogy a tagok többségének rendelkeznie kell a szükséges feltételekkel a szakszerűtlen munkavégzés megakadályozása érdekében. Számomra ez az érvelés nem meggyőző, illetőleg inkább az ipari-szolgáltató szakcsoportokra vonatkozó hasonló rendelkezés esetében tűnik indokoltnak, hiszen a szakcsoportnak felső létszámkorlátja nincs. Így a szakcsoportok között előfordulhat az is, hogy 100 fölötti létszámmal működő szakcsoportban egyetlen képesítéssel rendelkező személy van. Az érvelés a gm esetében azért nem meggyőző, mert a jogi személyiség — így a helytállásra való vagyoni képesség elvi lehetősége — nem szünteti meg a szakszerű munka garanciáját jelentő képesítési követelmény kiterjesztésének szükségességét. Márpedig a képesítési rendszer — néhány engedélyhez kötött tevékenységet kivéve — a jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodókat nem fenyegeti. Az ilyenfajta diszkriminációt persze indokolhatja az, hogy a gazdálkodó szervezetek üzemszerű, standardizált jellegű és nem nagyfokú szakismeretet követelő kézműves tevékenységet folytatnak, úgyanígy említhetjük azt is, hogy a hibás teljesítésük esetében könnyebben kötelezhetőek a helytállásra, azonban erősen kérdéses az, hogy a kisüzemként működő gm — vagy még inkább a túlnyomórészt a MEO-val rendelkező gazdálkodó részére termelő vgm — esetében a képesítés kellő biztosíték a szakszerű munkára. Nem véletlen, hogy a piaci folyamatokat leginkább kibontakoztató angolszász országok egyáltalán nem ismerik a képesítési rendszert és az csak a céhes manufaktúrák, privilégiumok felszabdalta, feudálstruktúrát őrző európai világában maradt fenn. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a fejlett árutermelés, kifejlett piaci viszonyok idején — éppen a folyamatos alkalmazkodás és piacról való kiszorulás miatt — nincs szükség e forgalom-biztonságot, a fogyasztók érdekeit szolgáló intézmény működtetésére, ugyanakkor a képesítés is csak a valószínűség határain belül óv a szakszerűtlenségtől. Ennélfogva a képesítési rendszernek inkább rituális, hagyományőrző jelentősége van. A gm-re való kiterjesztése éppen ezért az ideológikus beillesztést és nem a jogrendszer konzisztenciáját szolgálta.

*2. A taglétszám korlátozása.* A társaság *tagjainak behatárolása* feltehetően a kisipari szabályokból szüremlett át. Mint ismeretes, a reformfolyamat megtorpanásával terhes recentralizációs időszakban a kormányzat erejéből arra is futotta, hogy a kisipar gyakorlására vonatkozó joganyagot is „korszerűsítse"[7] (1977). És valóban, mivel a kor divatja abroncsokat követelt, így mereven behatárolta az együttműködő kisiparosok számát. (Szolgáltatást végzők legfel-

[5] Az a' contrario logikából következően szövetkezeti nyomozóiroda már elképzelhető?

[6] *Boros* Imre: A gazdasági munkaközösség időszerű polgári jogi problémái. Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat, 1984. Bp. 20. old.

[7] *Laki* Mihály: A háttéripar fejlesztése. KOPINT kiadványa, 1979. Bp.

jebb 5-en, kisüzemi termelést végzők legfeljebb 2-en társulhatnak.) Amíg 1977-ben világos volt a behatárolás célja, a fejlődés extenzív útjainak lezárása, a manufakturális, „szatócs"-jelleg mesterséges fenntartása, annyira nem világos a jogszabályalkotói szándék 1981-ben. Az a rendelkezés, hogy a gm-nek 2—30 tagja lehet, látszólag azt demonstrálja, hogy nálunk a kisüzemi jellegű magántársaság már egész tekintélyes nagyságot érhet el, alapítóinak száma 30 fő lehet. Közgazdaságilag teljesen érthető, hogy a kisüzem felső határát 30 főben jelölik meg, részben azért, mert a létszámnagyság szerinti vállalati szerkezetben pontosan ezek alkotnak elenyésző arányt (0.006%), részben mert eddig a határig a társaság belső összetétele adminisztratíve ellenőrizhető.

A létszám felső határának 30 főben történő megállapítása következhet egy másik — nemzetközileg is érvényes — indokból, nevezetesen, hogy a 30 alapítónál több alapítóval rendelkező társaságnak már nyilvánosnak kell lennie (public corporation), megalakulásukra, működésükre szigorúbb szabályok vonatkoznak, a forgalombiztonság garanciái hatásosabbak. Mielőtt túlságosan is beleélnénk magunkat a jogalkotó mértékletesen építkező szándéka fürkészésébe, meg kell állapítanunk, hogy 30 fő feletti taglétszámmal szigorúbb szabályok mellett működő társasági formát nem intézményesített. Ha pedig ez így van, be kell érnünk azzal a magyarázattal, amivel Boros Imre szolgál, amikor így ír:

„A jogalkotónak két, társadalmi rendünkkel és adott irányítási rendszerünkkel összhangban álló megfontolása tükröződik ezekből a rendelkezésekből. Egyfelől a megengedett *alkalmazotti létszám* olyan mértékű, amely tartalmilag a rezsihordozást célozza, nem pedig kizsákmányolást, másfelől az összlétszám, tehát a *tagok* és az *alkalmazottak* összesített létszáma — *legfeljebb 60 fő* — világosan kifejezi azt a szándékot, hoy elsősorban a szolgáltatások bővítése, a kisüzemi termelés, a nagyiparhoz kapcsolódó sokszor ugyan fontos, de végeredményben csupán *kiegészítő jellegű* tevékenység az, amelyre ezt a társulási formát a jogalkotó indokoltnak találta. El kell utasítani tehát az olyan, néhol — szerencsére mind ritkábban — még felbukkanó véleményeket, amelyek ennek a gazdasági formációnak szocialista társadalmi rendünkbe való beilleszthetőségét megkérdőjelezve úgy vetik fel a kérdést — korábban sokszor hangoskodva is —, hogy „ilyen körülmények között akár egy *nagy iparvállalat* is magánkézbe kerülhet". Ez nem valósulhat meg, mert sok egyéb gazdasági, illetve jogszabályi rendelkezésen kívül önmagában a *tag- és alkalmazott létszámkorlát kizárja.*[8]

De valóban a létszámkorlát akadályozza-e meg a kisüzemi kiegészítő jelleg megőrzését, azt, hogy a magánvállalat meghonosodjon gazdaságunkban? Elég egy pillantást vetni a munkaközösségek létszámadataira, hogy ezt cáfoljuk. A gm átlagos taglétszáma 1984. év végén 5 fő volt, míg a vgm-eké 11. A vgm-ek mindössze 14%-a foglalkoztatott 20-nál több tagot, míg a legnagyobb csoportot (35%) az 5—10 fős, és ennél kisebb de számottevő csoportot (27%) alkot az 5 fő alatti létszámmal működő vgm.[9]

A statisztikai adatok is arra utalnak, hogy a kisüzemi jelleg fenntartásában nem a felső létszámhatár a domináns. Gondoljuk csak el: van-e családunkban akárcsak 10 olyan személy, akiben teljes magánvagyonunk kockáztatásával is megbízunk, illetve akinek nyakába zúdítjuk esetleges járatlanságunk következményeként társaságunk hitelezőinek követeléseit. A közvetlen, korlátlan és egyetemleges felelősség sokkal jobban kordában tartja a létszámot, mint bármilyen felső határ. A gm-eknél azt kell tehát megállapítanunk, hogy a 30 fős felső korlát nem szabályoz, sokkal inkább súlyos felelősségi alakzat szorítja le a határt. (Ha figyelembe vesszük a vállalkozók információhiányát, járatlanságukat, a gm-eknek elenyésző része kerülthet át a 10 fős bűvös határ fölé.)

Szabályozza-e a 30 fős felső határ a vgm-ek működését? Bár a vgm-re külön is kitérünk, e kérdést nem kerülhetjük ki. Ha abból indulunk ki, hogy a munkabrigádként működő vgm-re is társasági működést kényszerít a jogszabály, akkor aligha várható, hogy a 30 fő felső határt a vgm elérje. Még kevésbé képzelhető el ez az üzemi szociológiai tapasztalatok alapján. Az üzemen belüli viszonyokkal, a belső szelekcióval számolva aligha képzelhető el, hogy 20—30 egyaránt „hajtós" dolgozó tudjon összeállni, úgy hogy valamennyiüknek közös, azonos munkacsapatvezetőjük (képviselőjük) is legyen. A 30 fős felső határ legfeljebb azt — az egyes vállalatoknál kibontakozott — a folyamatot gátolja, amikor az egész technológiai-munkafolyamatot (az egész gyárat) kívánnák átvinni vgm-be. Ez azonban nyilvánvalóan nem magánvállalkozás, következésképpen az eredeti jogszabályalkotói szándék megvalósulását, érvényesülését ebben az esetben sem igazolja a valóság. Azaz azt kell megállapítanunk, hogy a felelősségi szabályok és a szociológiai tapasztalatok alapján a felső létszámhatárnak nincs funkciója a társaság terjedelmére nézve.

Mindezt figyelembe véve a 30 fős felső határnak egyetlen funkciója van, nevezetesen: az alkalmazottak tartását, az alkalmazott számát szabályozó rendelkezést „támasztja" (?) alá. Persze ez is kérdéses, hisz megoldásként önmagában is megállt volna az a ma is hatályos rendelkezés, hogy 20 tag fölött a gm legfeljebb 10 alkalmazottat tarthat.

A Ptk.-ban foglalt társasági konstrukcióhoz képest eltérést jelent az is, hogy a *gm-tagok személyére* nézve is *korlátozásokat,* megszorításokat tartalmaz a R. A kérdés, hogy ekkor a jogalkotói szándék mire irányult és e szándék érvényesülhet-e a gyakorlatban?

*3.* A *többszörös gm tagság tilalma* annyiban érthető (ezt Boros Imre tanulmánya[10] is tárgyalja), hogy megakadályozza a személyes közreműködés nélküli (munkavégzés nélküli) jövedelemszerzést. A több gm-ben vállalt tagság esetén nyilvánvalóan korlátozottan ellenőrizhető a személyes közreműködés, és ezzel a Ptk. társaságokra vonatkozó kógens (societas leonina) rendelkezés aligha lenne betartható. Ugyanakkor vitatható, hogy a ma már egyre szélesebb lakossági tőkebefektetési választék ismeretében (pl. kötvény) nem kellett volna-e megnyitni a vagyoni betéttel résztvevő tagság lehetőségét, természetesen az ellenőrizhetőség, a betét kockázata, illetőleg a jövedelem adóztatása mellett. Ennek hiányában ugyanis fiktív bérleti szerződések és aligha ellenőrizhető versenytársi kapcsolatok, továbbá uzsorás kölcsönszerződések viszonylag szélesebb körével kell számolni, ami arányában mérsékelhető és ellenőrizhető lenne — hiszen ez a termelő vállalkozó érdeke is —, ugyanakkor új, értelmes (nem pazarló) befektetési módozatot jelentene. Különösen célszerű lett volna a gm-et a Kereskedelmi

[8] *Boros* Imre: i. m. 21. old.

[9] A kisszervezetek 1983-ban és 1984-ben. KSH, 1984. Bp.

[10] Boros tanulmánya a többszörös tagság kizárásáról a következőket mondja: „...több munkaközösségben viselt tagság már magában rejtheti a személyes munkavégzési kötelezettség burkolt hiányát..." 13. old.

Törvényből hatályon kívül helyezett betéti társaság[11] intézményével kombinálni.

A R-nek a tagság további korlátozására vonatkozó rendelkezései árulkodóak. Egyfelől a kisiparossal történő egyenjogúsítás volt a cél — ami az 1984-es módosítás óta világosan csak a gm-re vonatkozik —, másfelől a szabadidőben végzett magánmunkának is a munkáltató egyoldalú hatalmassága alá rendelése, feltéve, hogy a tag munkaviszonyban áll. Joggal merül fel, hogy önálló ipargyakorlás esetén az alkalmazott korlátozás egyáltalán kit óv? Ha a társaság többi tagjának védelméről van szó, meglehetősen furcsa szabály az, ami a szoros bizalmi viszonyt feltételező társaság létrehozásakor az iparűzéstől való eltiltással szorítja ki az „üzletileg" is esetleg megbízhatatlan tagot. Ha pedig a forgalom tisztaságának, a közérdeknek a védelméről van szó, aligha tűnik e tiltás kellően szigorúnak. Arról van ugyanis szó, hogy eseteknek nagyon kicsiny töredékében tárnak fel és ítélnek el az iparjogosítvány korlátozásával járó bűncselekményelkövetést, sokkal gyakoribb viszont az, hogy a „vállalkozó" szédelgő módon felelőtlenül eladósodik, majd csődbe megy. Kétségtelen, hogy a felelősség kemény szabályával van arra esély, hogy ne a hólabdaszerűen egymás után alapított vállalkozásokkal legyen úrrá szorult pénzügyi helyzetén. Azonban szükségesnek látszik a régi csődjogi fogalommal élve a „vagyonbukott" vállalkozókat eltiltani néhány évre vállalkozásban való részvételtől, hasonlóan ahhoz, ahogy ezt Boros Imre is javasolta.

A tagság körére vonatkozó legaggályosabb megszorítás azonban az, amely a munkaviszonyban álló kisvállalkozót munkáltatója hatalma alá rendeli akkor is, amikor nem munkáltatója részére dolgozik. Az engedélykérési, illetve a bejelentési kötelezettség — bizonyos mértékig — eleve determinálja, hogy a kisvállalkozás integrálódjon a kisvállalkozó munkáltatójához, illetőleg ez a rendelkezés autonómiáját, szuverenitását korlátozza.

A szabályozás „komplex" módszere (ti. egyszerre tartalmaz a R. polgári jogi, közigazgatási és munkajogi elemeket) sem indokolja a társasági jogalanyiság munkajogi megerőszakolását. Anélkül, hogy részleteiben elemeznénk a munkajogi részletes szabályokat, amelyek a megszorítás hátterében állnak (ld. erre vonatkozóan lejjebb a 22/1979. (XII. 28.) MÜM számú és a 8/1981. (IX. 29.) MÜM számú rendelettel módosított, illetve kiegészített 1/1976. (I. 31.) MÜM számú rendelet 15/A §-ának (1) bekezdés a) pontja alapján irányadó 1. § (2) és (3) bekezdés elemzését), megállapíthatjuk, hogy a Ptk.-ból kölcsönvett társasági szabályok alávetettek a munkajogi rendelkezéseknek. (Nem állhatjuk meg azt a kissé rosszindulatú megjegyzést, hogy a Munkaügyi Minisztérium még „haló poraiban" is — hisz néhány nappal a kiadás után megszűnt — képes volt a munkavállalókat, az állampolgárokat sújtó, őket jobbágyként kezelő rendelkezések kiadására.)

Ezt persze lehet úgy is fogalmazni ahogy Komáromy Gábor teszi, aki így ír: „A kisüzemi szervezeti rendszer kialakításánál és az új szervezeti formákra vonatkozó jogi szabályozás kidolgozásánál egyik legfontosabb meghatározott szempont volt a kisüzemek és a nagyobb szervezetek közötti — elsősorban nem szervezeti jellegű (Sic!) — integráció lehetőségének kibontakoztatása. A cél az volt, hogy az új vállalkozási formákat megannyi tápláló „köldökzsinórral" fűzzék a meglévő gazdálkodó szervezetekhez, elősegítve ezzel egyik oldalról a nagyüzemi keretekben nem, vagy nem gazdaságosan folytatott tevékenységnek az átadását, míg a másik oldalról a kisüzemek működésének — érdekeltségi alapon történő — támogatását".[12] Komáromy itt ugyan arra gondol, hogy támogatási csatornák, kapacitásfoglalás révén biztonságos működési feltételeket kap a kisvállalkozó, anélkül, hogy közvetlen alá- fölérendeltségi viszonyba (vö. szervezeti integráció) kerülne a szocialista gazdálkodó szervezettel. És bár világos, hogy a jogszabályalkotó kínosan ügyelt az autonómia (szervezeti integrálatlanság) fenntartására, e ponton nem hagyhatjuk megjegyzés nélkül a munkáltatói egyoldalú hatalmasságot, ami miatt amit a kisvállalkozó megnyert a vámon, elveszítette a réven. Teljesen igaza van ugyanis újabb keletű tanulmányában Hámori Balázsnak és Szabó Katalinnak, amikor hivatkoznak Marxra.

„Az új megoldások és formák mintegy „beleszületnek" a szocialista társadalmi tulajdon rendszerébe. Az, hogy mivé lesznek, megszilárdulnak, „felnőnek-e" vagy idő előtt elsorvadnak, főként attól a tulajdoni miliőtől függ, amelyben a „történetük" elkezdődik. Így, amikor a vállalati gazdasági munkaközösségek, vagy az újonnan létrejött különféle közös vállalatok, szövetkezeti szakcsoportok során, a kötvénytulajdonon vagy a részvénytulajdon elterjedésének az esélyein elmélkedünk, az új formák hasznosságát, vagy jelentőségét vitatjuk, ismét csak a marxi megközelítésből indulhatunk ki: „Minden társadalmi formában egy meghatározott termelés az, amely kijelöli valamennyi többi termelésnek — és amelynek viszonyai ennélfogva kijelölik valamennyi többi viszonynak — a rangját és befolyását." Általános megvilágítás ez, amelybe az összes egyéb színek bele vannak merítve és amely különösségükben módosítja őket. Különös éter ez, amely meghatározza minden benne fellépő létezés fajsúlyát.

Még az örökölt formák (a bérmunkára, illetve saját munkára épülő magántulajdon) sem úgy működnek a szocialista gazdaság „éterében", mint a magántulajdonon nyugvó társadalomban. (Ez pozitív és negatív értelemben egyaránt igaz). A hagyományos tulajdonformák egy része teljesen „összeépül" a társadalmi tulajdonnal (túlnyomórészt ez jellemző például a saját munkán alapuló kistulajdonra a mezőgazdaságban), de nincs olyan tradícionális forma, amely érintetlen maradna, amely megőrizné teljes különállását a szocialista társadalmi tulajdon rendszerétől".[13]

Ha az állami tulajdon primátusa miatt még a szövetkezeti tagsági viszonyra is a legfőbb munkáltató — az állam — által diktált munkajogot alkalmazzák (amit utoljára Sárközy—Sárándi bírált[14]), akkor nem csodálkozhatunk azon sem, hogy a szervezetileg független kisvállalkozás tagjai személyükben korlátozottak. Nem könnyű tehát az „állami szolgálatból" kiszabadulni, még a szabad időben sem. Ráadásul a

[11] *Sárközy* Tamás—*Sárándi* Imre: Távlati koncepció egy egységes vállalati törvényhez. Jogtudományi Közlöny, 1982. 9. sz. 671. old.

[12] *Komáromi* Gábor: i. m. 2. old.

[13] *Hámori* Balázs—*Szabó* Katalin: Az egyén „társadalmi tulajdonossága" és a társadalmi tulajdon személyessége. Közgazdasági Szemle, 1985. június, 714—715. old.

[14] *Sárközy* T.—*Sárándi* I: Távlati koncepció... 668. old.

munkáltatói egyoldalú hatalmasságot itt a normatív feltételek betartásának rendszere sem korlátozza — mint a gm társasági szerződésének hatósági jóváhagyásánál, ami nem tagadható meg, kivéve, ha jogszabályba ütközik —, hiszen a munkáltató a kisvállalkozásban vállalt tagságot megakadályozhatja anélkül, hogy álláspontját egzakt módon alá kellene támasztania.

A munkáltatói jog terjedelmének kiterjesztése még érthető akkor, ha a kisvállalkozásban való személyes közreműködés érinti a tag főállás szerinti munkaidejét. (Ld. a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 118/1983. számú állásfoglalását.)[15] Semmi esetre sem védhető azonban a társaság tagjainak szelekciójára is szolgáló felhatalmazás (ez különösen a vgm-nél aggályos — erre még visszatérünk) akkor, amikor a társaságban vállalt személyes közreműködés a tag főállás szerinti munkaidejét nem érinti. Azon túl, hogy a munkáltató tudomást szerezzen munkavállalójának társaságban való részvételéről — egyszerű bejelentési kötelezettség — további védelemre a munkáltató általi foglalkoztatás nem szorul. Akár összeférhetetlenség miatti, akár más okokból a munkáltató részére egyoldalú — diszrecionális jellegű — felhatalmazás a társaságban való részvétel megakadályozására nem indokolt.

Elképzelhető ugyanakkor, hogy a munkáltató ezen okokból kérhesse a bíróságot, hogy a munkavállalójának társaságban való részvételét — a társaság bejegyzésének megtagadásával — akadályozza meg. Ez azonban kontradiktórius eljárást, bizonyítási kötelezettséget, a jogkérdés és a ténykérdés összekapcsolását kívánná meg. Meggyőződésem, hogy a jogegyenlőségnek, a jogok társadalmi rendelkezésével összhangban álló gyakorlásának törvényi alapelveivel ez a megoldás van összhangban.

A kisvállalkozásban vállalt részvétel megtiltására vonatkozó felhatalmazás egyik rendelkezése még többé-kevésbé értelmezhető, hiszen az összeférhetetlenség fenntartása — az üzleti és a hatósági kapcsolatok tisztasága — közérdek. Ebben az esetben is kérdéses azonban, hogy a vállalkozásbani részvételt kell-e emiatt megakadályozni, és nem az összeférhetetlenség másik oldalán álló személy kijelölését (megrendelői pozícióba jutását, vagy ellenőrkénti eljárását stb.).

A részvétel megakadályozására szolgáló másik munkáltatói felhatalmazás azonban még ennyire se objektivizálható. A munkaviszonyon alapuló munkavállalói kötelezettségek veszélyeztetettsége — a kisvállalkozásban való részvétel miatt — teljesen szubjektív megítélés tárgya.[16] Kétségtelen, hogy egyes nyugateurópai országok foglalkoztatásra, munkaviszonyra vonatkozó jogszabályai lehetőséget adnak arra, hogy a kollektív szerződés felhatalmazást adjon a munkáltatónak a második (többszörös) munkavállalás megtiltására. Ez azonban erős szakszervezeti kontroll alatt áll, a munkaerő újratermelésének költségeit a főállás szerinti bér garantálja, végül e megszorítás hatálya túlnyomórészt a közszolgálatban állókra (köztisztviselők) szűkűl. (Ez utóbbi személyi határ teljesen érthető, hiszen a köztisztviselők képesek lennének saját vállalkozásuknak egyoldalú előnyöket biztosítani). Nálunk azonban politikailag félreérthető, „sanda" megjegyzésekre adna okot, ha az állami vállalat köszörűsét állami tisztviselővé tennénk. Ha pedig más elfogadható magyarázatot nem találunk, akkor nem másról van szó, mint a munkavállalói autonómia rendkívül kicsiny fokáról, azaz arról, hogy a munkaerő szabadsága, eloldozása a munkáltatói (kényúri) viszonytól nem valósult meg. A „szabad költözésében is gátolt jobbágyhoz" hasonlóan korlátolt a munkavállaló. Joggal jegyzi meg Péntek Attila és Lonti Zsuzsa tanulmányában azt, hogy a — kisméretekben folytatott — szabad vállalkozás eszméje és gyakorlata az egyoldalú munkáltatói hatalmasság fényében aligha képviselhető.[17] A társasági tagság effajta korlátozása a közérdekkel, vagy a kizsákmányolástól mentes szocialista viszonyok védelmével nem indokolható, ez egyszerűen „oligarcha törvény". Még inkább annak kell tekintenünk, ha figyelembe vesszük, hogy a jogszabály a munkáltatói tiltással szembeni jogorvoslat (panasz) útját nem nyitja meg.

*4. Formakényszer előírása. A szerződési típus kötelező alkalmazásáról* a tevékenységi kör kapcsán már írtunk. Most csak annyit jegyzünk meg, hogy a szabályozás bár alapelemeiben a közös név alatt működő polgári jogi társaságot alkalmazza, azonban olyan kiegészítéseket tartalmaz, ami miatt célszerűbb lett volna az intézmény egészét egyetlen jogszabályban — nem riadva vissza az ismétlésektől — összefoglalni. Ennek nemcsak amiatt lett volna jelentősége, mert a társulók zöméről nehéz feltételezni a többszörös visszautalással rendezett jogi helyzetben való eligazodás képességét — ld. a R. 2. § (1) bekezdése a Ptk.-nak a polgári jogi társaságra vonatkozó rendelkezéseit (573—574. §) rendeli alkalmazni, míg a Ptk. 574. § (4) bekezdés eltérő rendelkezés hiányában a Pjt.-re a gazdasági társaságra vonatkozó rendelkezéseket (Ptk. 568—572.) —, hanem azért is, mert a szerződéstípus kötelező alkalmazásából adódó anomáliákat a jogszabályalkotó könnyebben ki tudta volna küszöbölni. Ugyanis a jogalkotó új, önálló társasági formát alkotott, ráadásul olyat, amely már abban is eltér a Ptk.-ból ismert társasági formáktól, hogy a rá vonatkozó szabályok általában kógensek, azoktól a felek egyező akarattal nem térhetnek el, ami a két szabályozási alapelv (kogencia és diszpozitivitás) ellentmondását jelenti. Nem világos ugyanis, hogy ott, ahol a R. nem rendelkezik, ott a „mögöttes jogként" alkalmazandó Ptk. — a polgári jogban megszokott — diszpozitív rendelkezésként szolgálhat, avagy — a R. rendelkezéseivel összhangban — a Ptk. rendelkezéseit *kell* alkalmazni és a felek ettől nem térhetnek el.

A munkaközösség intézményesítésének ez a módja a gyakorlatban is számtalan félreértést szült, ilyen pl. annak értelmezése, hogy a társasági szerződésben foglalt kötelezettségeket nem teljesítő tagnak a társaság többi tagjai felmondhatnak, más szóval — ha a szerződés erre nézve tartalmaz rendelkezést, sőt a kizárni kívánt tagon kívüli tagok egyhangú szavazatát kívánja meg — kizárható-e a többiek akaratából bármelyik tag.

A jogszabály szerkezetéből nem olvasható ki az, hogy a felek egyező akarattal megállapodhatnak-e ebben, azaz gazdagíthatják-e a társaság megszűnésének — és a megmaradó tagok akarata esetén továbbfoly-

[15] PK 118/1983. sz. Bírósági Határozatok, 1983. évi 3. sz. 194—196. old.

[16] *Péntek* Attila—*Lonti* Zsuzsa: A kisvállalkozások munkaügyi és munkajogi problémái. Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat, 1983. Bp. 25. old.

[17] *Péntek* A.—*Lonti* Zs.: ua. 27. old.

tatásának — Ptk. 574. § (1) bekezdésben és a 571. § (1) bekezdésben foglalt eseteit. Különösen aggályos emiatt a Legfőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 446/1983. és 490/1983. számú állásfoglalása,[18] amely korlátozza a felek kizárásra, illetőleg azonnali hatályú felmondásra irányuló szándékát. Ezt a paradoxont — ami a gm intézményesítésének ellentmondásosságából fakad — helyesen mutatja be Boros Imre, amikor a következőket írja:

„A korábbi, a 446. számú állásfoglalás úgy indokol, hogy a gazdasági munkaközösségekre is alkalmazandó Ptk. 574. §-ának (1) bekezdése a tagok részére biztosít felmondási lehetőséget, amely esetben viszont a felmondás a társaság megszűnését eredményezi. Itt máris megjegyezzük, hogy a kizárás tartalmilag teljesen azonos az azonnali hatályú felmondással. Hivatkozik az állásfoglalás arra, hogy a munkaközösség nem önálló jogi személy, csupán a felek szerződéses kapcsolata, így a közös név alatt történő működés harmadik személyekkel szemben érvényesül, együttes fellépés formájában. Ez utóbbi érvelés helytálló. Annál kevésbé az előbbi. Az 574. § (1) bekezdésében a felmondás lehetősége nincs alanyosítva. Így ha valamennyi tag szerződő fél! — külön-külön természetesen indokoltan — azonnali hatállyal felmond egy tagnak, az önmagában még nem szünteti meg a munkaközösséget, mert a felek — éppen a szerződési szabadság folytán — az 574. § (1) és (2) bekezdésében foglaltaktól eltérően szabadon rendelkezhetnek közös akaratelhatározással, hogy azonnali hatályú felmondás esetére is továbbfolytatják a társaságot. Ilyen körülmények között alig van akadálya annak, hogy az 571. § (1) bekezdésében meghatározott azonnali hatályú felmondás lehetősége fennálljon.

Külön fennáll ennek a lehetősége, ha erről a felek még külön is rendelkeztek a szerződésben. Kizárásnak nevezve az azonnali felmondást és mondjuk felsorolva, hogy erre mikor kerülhet sor. A 490. számú állásfoglalás ennek lehetőségét kívánja kizárni, mégpedig úgy, hogy kogensnek nyilvánítja a Ptk. 574. §-ait. Lássuk milyen indokolással? Az R. 2. § (2) bekezdésére hivatkozással, amely szerint a munkaközösség létrehozására, szervezetére, gazdálkodására, valamint a tagok felelősségére és a munkaközösség megszűnésére az e rendeletben foglalt eltérésekkel a polgári jog szabályait (Ptk. 570—574. §) kell megfelelően alkalmazni. Az állásfoglalás szerint a kogenciára a „kell" szó alkalmazása utal. Ezzel a felfogással nem lehet egyetérteni. A *kell* szó, amidőn az visszautalást jelent, sohasem változtatja az egyébként dispositív rendelkezést kogenssé. Csupán annyit jelent, hogy az utalt szabály alkalmazandó, ha a felek eltérően nem rendelkeztek. Követve az állásfoglalás logikáját, a polgári jogi társaságok esetében az 574. § (4) bekezdése folytán kogenssé válnának a gazdasági társaságra vonatkozó szabályok. Vagy például az 566. § (5) bekezdése folytán a balesetbiztosításnál az 548—565. §-ban foglalt rendelkezések, vagy az 521. § (3) bekezdése a szállítmányozás körében kogenssé tenné a bizomány és a fuvarozás szabályait. Lehetne még a példákat sokáig sorolni.

Úgy véljük tehát alig védhető az az álláspont, hogy a társaság tagjai — szerződéses szabadságuknál fogva — nem szerződhetnek úgy, hogy bizonyos feltételek fennforgása esetén szótöbbséggel, minősített szótöbbséggel, vagy egyhangúsággal — ez utóbbi esetben az érintett tag a szavazásban természetesen nem vesz részt — a tagok alanyi joguk gyakorlása útján valamely más tagot kizárhatnak."[19]

A szerződési típus kötelező alkalmazásának következő ellentmondása a cégjegyzékbe történő bejegyzés. A gm ugyanis a R. szerint (7. §) közös név alatt működő polgári jogi társaság. Legalábbis a tagok felelősségének szigorú megállapítását a jogalkotó erre a konstrukcióra alapozza. (Más kérdés, hogy célszerűbb lenne a tagok korlátlan, egyetemleges és közvetlen anyagi felelősségének a R.-ben történő szerepeltetése e visszautalás nélkül — ahogy azt Lenkovics Barnabás[20] is megjegyezte — mivel a társulók számára világossá válnának az általuk kötött szerződés következményei, másrészt elkerülhetőek lennének — a később tárgyalandó — kettős jóváhagyási rendszer ellentmondásai).

A Ptk. polgári jogi társaságra vonatkozó 573. §-ának (2) bekezdése a közös név alatt működő társasági szerződés érvényességéhez csupán ügyvédi (jogtanácsosi) ellenjegyzést kíván meg. A gazdasági társaságra vonatkozó szabályok alkalmazására vonatkozó utalás alapján (574. § (4) bekezdés) olvasható csak ki, hogy a közös név alatt működő társaságot be kell jegyezni a cégjegyzékbe (illetőleg azt, hogy a közös név használata a tagokra milyen szigorú felelősséget ró). Ugyanakkor a Ptk. 568. § (4) bekezdésének utolsó mondata szeirnt: „A bejegyzés elmaradása nem érinti a tagok felelősségét a gazdasági társaság kötelezettségéért". Azaz a bejegyzés hiánya harmadik személyek felé a tagok felelősségét nem korlátozza. Ha mindezt összevetjük a R. 5. §-ának (2) bekezdésével, amely előírja a gm bejegyzését a cégjegyzékbe, akkor elbizonytalanodunk, hogy a cégjegyzékbevétel — a *kell* szó miatt — érvényességi kellék-e, avagy csak a forgalombiztonságot szolgáló deklaratív feltétel. Ebből következően a kérdés úgy merül fel, hogy a gm megalakultnak és a működése jogszerűnek tekinthető-e a társasági szerződés hatósági jóváhagyását követően, de a cégjegyzékbe vétel előtt is, avagy a cégjegyzékbevételt a R. egyik rendelkezése (4. § (1) bek.) ellenére egy másik rendelkezése (5. § (2) bek.) konstitutív hatályúvá teszi. Bár ezzel a kérdéssel még foglalkozunk, de már itt le kell szögeznünk, hogy a R. módszere olyan ellentmondásokat hozott létre, ami miatt a konstrukció aligha tartható, hogy t.i. a polgári jogi társaságra vonatkozó rendelkezéseket kell *megfelelően* alkalmazni. A megfelelő alkalmazás ugyanis, ahogy a tapasztalatok fényében egyre inkább látjuk (pl. a jogtanácsosi ellenjegyzés kizárása), gyakorlatilag alkalmazhatatlanságot jelent.

Ha a R. szinte minden rendelkezése alapján arról győződünk meg, hogy a jogalkotó új szerződéstípust — mégpedig meghatározott körben kötelezően alkalmazandót — intézményesített, joggal merül fel a kérdés, mi szükség volt a közös név alatt működő polgári jogi társaságra visszavezetni a gm konstrukcióját? Erre több egybecsengő választ is fogalmazhatunk. Az egyik, hogy a kollektív jellegű magánkezdeményezés alapján keletkezett vállalkozások a 70-es évek második felében ebben a formában jelentek meg. Ha a jogalkotó nem a gyakorlatban és mindinkább eltérő társasági formát vette volna alapul, nem tudta volna kifogni a szelet az ellenőrizetlen magánkezdeményezés vitorlájából, vagy másképpen fogalmazva művi, kiüresedő formát kreált volna.[21] Másrészt azért kellett e formát választani, hogy a kapitalista csengésű egyéni cég „alattomos módon történő" visszacsempészését megakadályozzák.

[18] PK 446/1983. és PK 490/1983. Bírósági Határozatok, 1983. 11. és 12. sz. 837—839., és 919—921. old.

[19] *Boros* Imre: i. m. 32—34. old.

[20] *Lenkovics* Barnabás: A szocialista vállalkozási formák polgári jogi kérdései. ELTE Jogi Továbbképző Int. 1983. Bp. 66. old.; *Sárkány* Márta: A gazdasági munkaközösség tagjainak felelőssége. Magyar Jog, 1982. 8. sz. 731—734. old.

„A gazdasági munkaközösség *közös név* alatt működő *társaság*. Nevében azonban — amiben utalni kell tevékenységére — nem szerepelhet az alapító személyek neve, még akkor sem, ha kisiparosokból áll, vagy a tagok között van olyan kisiparos, aki tagsága mellett egyidejűleg a saját neve alatt kisiparosként is működik. Különösen indokolt ez a tilalom a képviseletre feljogosított tag nevére vonatkoztatva, hiszen az ő nevének a munkaközösség neveként tör-

[21] *Csillag* I.—*Lengyel* L.: Vállalkozás, állam, társadalom 229. old.

téno használata azt a látszatot keltené, *mintha a munkaközösség az ő személyes tulajdonában álló vállalkozás volna.* (Ez persze valamennyi tag nevére nézve is igaz.)[22]

A közös név alatt működő társaság kötelező alkalmazásából fakadó hátrányokra szemléletesen mutat rá Komáromy Gábor amikor a következőket írja tanulmányában:

„Ebből a rendelkezésből három dolog következik: egyrészt az önálló gazdasági munkaközösség taglétszáma csak kivételesen haladja meg a tíz főt, egészen ritka a húsz fő feletti vállalkozás, a gazdasági munkaközösségek átlagos taglétszáma öt-hét fő; másrészt az egy gazdasági munkaközösségre eső bevitt vagyon értéke átlagban nem haladja meg az egyezer forintot; harmadrészt — és ez az előzőből adódik — a gazdasági munkaközösségek többsége tőkeigényesnek nem mondható tevékenységet folytat. Ezek a következtetések — márminthogy a gazdasági munkaközösség nem alkalmas nagy létszámot megkívánó, tőkeigényes tevékenység ellátására — összecsengenek azokkal a megállapításokkal, amelyeket a korlátozott felelősség hiányáról, és annak egyéb következményeiről korábban már említettünk.

A jelentősebb mértékű vagyoni hozzájárulások hiányának szervezeti okai közül — a már említetteken kívül — említést érdemel az is, hogy a mellérendeltségi jellegű szabályozás folytán a *nagy vagyoni hozzájárulást teljesítő személy társasági jogai nincsenek minden esetben összhangban a vagyoni kockázatvállalással.* Arra lehetőség van, hogy hozzájárulása arányában részesüljön a nyereségből, és hogy az egyhangúságot nem igénylő kérdésekben több értékű szavazati joga legyen, mint a munkaközösség más tagjának. Ezek a jogosultságok azonban jogszerűen nem biztosíthatják az említett személyek számára a gazdasági munkaközösség vezetését, illetőleg azt, hogy ott vezető, ha úgy tetszik „hangadó" pozícióra tegyenek szert. A gazdasági munkaközösségek többsége ezt a kérdést úgy oldotta meg, hogy ezeket a személyeket képviselőnek választja, és így biztosít számukra „quasi vezető" szerepet. Arra is van azonban példa, hogy a társasági szerződésben olyan többlet-jogosítványt biztosítanak e tagok számára, amellyel a többi tag nem rendelkezik. Pl. egyszemélyi döntési jog a tagfelvételt illetően.

Az előzőekkel összefüggő kérdés az egyszemélyi vezetés hiánya és a társasági típusú szervezet szabályainak merev, bürokratikus alkalmazása. A zömében kis létszámú munkaközösségek működését jelentősen megkönnyíthetné, ha képviselő helyett vezető állna a társaság élén, aki egyszemélyben lenne jogosult dönteni a néhány fős társaság ügyeiben. A munkaközösségek részéről törekvés tapasztalható ennek elérésére, amikor társasági szerződéseikben úgy fogalmaznak, hogy a „tagok kötelesek a képviselő utasításait követni", vagy „kétharmados többség szükséges a vezető megválasztásához".[23]

A forma kötelező alkalmazására az is magyarázatot adhat, hogy a társas vállalkozások alapformáinak felelősségi szabályait az évezredes gyakorlat kialakította, amiről kifejezetten jogi műveletlenség lett volna nem tudomást venni. Másrészt a jogalkotó dolgát egyszerűsítette is, ha már elfogadott, bevezetett intézményekre vezetette vissza „találmányát". Végül a társasági formák alkalmazására indított az elmúlt évtizedek tapasztalata is. Ugyanis a Ptk.-ba csak hagyománytisztelet miatt felvett polgári jogi társaság volt az a Köpeny (Gogol), amiből előbújtak az árutermelés rugalmas, természetes alapformái, így joggal gondolhatta azt a jogalkotó, hogy ennek kötelező erőre emelésével a beillesztés sikeres lesz. Csakhogy amíg a polgári jog szerződési szabadságának elve alapján a társasági szabályok termékenyítőleg hatottak új és új kombinációk megjelenésére, addig a hatóságilag megmerevített — és érvényesülési terepét illetően — minden magánkezdeményezésre kiterjesztett gm forma önmagába összpontosítja a különböző irányokba húzódó törekvéseket és ezzel ellentmondások tárházává válik. A társasági forma ugyanis akkor lehet univerzális, ha szabadon módot ad a társuló felek szándéka szerinti formálódásra.[24] Abban az esetben azonban, amikor szerkezetét az adminsztrativitás merevítő szelleme hatja át, az univerzális jelleg vagy gátol, vagy olyan történeti képződményként kezelt abroncs, amit az új törekvések amúgyis szétpattantanak.

A polgári jogi társaság ugyanis mint szerződéses alapforma már maga is univerzális társasági forma.[25] De ezt a jellegét azért képes fenntartani, mert a tipikusat csak rögzíti, de nem teszi kötelezővé. A tipikustól a felek egyező akarattal — néhány kógens rendelkezést betartva (pl. a társaság célja nem lehet jogellenes ld. szerencsejáték közös szervezése, illetőleg a societas Leonina tilalma) — eltérhetnek, így a Pjt. hajlékony, a felek céljaihoz alkalmazkodó forma. A gm viszont úgy univerzális, hogy az egyetlen „bevett" forma, amelytől, amelynek lényeges elemeitől a felek nem térhetnek el. Tehát amíg a Pjt. univerzális jellege a diszpozitivitásból és a szerződési szabadságból következő tipikus jegyek rögzítésének következménye, addig a gm célzatosan és eleve elrendelten ilyen, mivel nincs mellette más forma. Következésképpen az „eszi, nem eszi..." elv alapján univerzalitása művi, kényszerelemektől terhes.

A közös név alatt működő társasági forma kötelező alkalmazása — értékelésünk szerint — inkább ellentmondásokat szült, mint megnyitotta új kombinációk létrejöttének lehetőségét. Ebből fakadóan a tapasztalatok összegzése nyomán olyan továbbfejlesztés lenne kívánatos, ami egyfelől további formákkal gazdagítaná a palettát, másfelől visszaállítaná — a felesleges adminisztratív elemektől való megtisztítással — a társasági jelleget, a szerződési szabadság elvének megfelelően.

A magánvállalkozások formáinak további gazdagítása az alapítók anyagi felelősségének korlátozására lehetőséget adó, jogi személyként működő társasággal, az alapítók eltérő vagyoni kockázatvállalása és az üzletvezetésben eltérő mértékű személyes közreműködése alapján működő betéti társasággal képzelhető el, míg a gm jelenlegi formájában is bizonyos könnyítések célszerűek, így a tevékenységi kör behatárolásának, a létszámhatárnak, a hatósági jóváhagyásnak megszüntetése.

[22] *Lenkovics* B.: i. m. 64. old.
[23] *Komáromi* G: i. m. 17. old.
[24] *Zoltán* Ödön: A polgári jogi társaságról. Jogtudományi Közlöny, 1983. 3. sz. 145. old.
[25] Vö. *Komáromi* G.: i. m. 16. old.

*Szwaja, Janusz*

# A találmányi jog korszerűsítése Lengyelországban

## I.

### *Előzmények*

A második világháborút követő negyven esztendő alatt a lengyel találmányi jogot több ízben is korszerűsítették. A szocialista találmányi jog alapjait még 1950-ben fektették le, mégpedig a szabadalomra és használati mintára[1] vonatkozó licenciáról szóló 1950. július 18-i törvénnyel,[2] valamint a szolgálati találmányokról szóló 1950. október 12-i kormányrendelettel,[3] amelyet később az 1955. október 3-i kormányrendelet módosított.[4] E rendelkezéseket utóbb a találmányokról szóló 1962. május 31-i törvény[5] váltotta fel, amelyen különösen érződött a szovjet találmányi jog hatása, annak ellenére, hogy ez utóbbi törvény elvileg fenntartotta a szabadalom intézményét az állami szektor számára is. A találmányi jog átfogó reformjára tíz évvel később került sor, mégpedig az 1972. október 19-i törvénnyel.[6] E törvény leglényegesebb vonása a szabadalmi jog, mint kizárólagos jog restituciója, amelyre most már az állami szektorban működő vállalatok is igényt tarthatnak. Ez képezte az alapját annak, hogy a következőkben ezek a gazdálkodó szervezetek is licenciaszerződéseket köthettek egymással.

A törvény hatálybalépését követő első évek tapasztalatai pozitívek voltak. A bejelentett találmányok, használati minták és újítások száma[7] az 1972. évi 269 800-ról 1973-ban 335 400-ra emelkedett és 1979-ben 318 600 volt. Ezen felül a szolgálati találmányok száma az 1972. évi 493-ról az 1978. évben 676-ra emelkedett. Az első alkalommal hasznosított találmányok, használati minták és újítási javaslatok száma 1979-ben elérte a csúcsot, vagyis 215 571 hasznosított műszaki megoldást. Bizonyos szerény eredményről a hasznosítási szerződések vonatkozásában is számot lehet adni: az állami szektorban 1979-ben összesen 2 582 hasznosítási szerződést kötöttek, amelyből mintegy 500 volt visszterhes szerződés.

Az 1979-ben kezdetét vett lengyel gazdasági válság persze a műszaki megoldások létrehozását és felhasználását is kedvezőtlenül érintette. Három esztendő alatt a találmányi-, használati minta- és újítási javaslatok száma 62%-kal esett viszsa, s hasonoló mértékű volt a visszaesés a hasznosított találmányi javaslatok mennyiségét illetően is. A találmányi bejelentések száma 1982-ben 4111-re csökkent. Megjegyzendő, hogy a külföldi eredetű szabadalmi bejelentések száma évek óta csökkenő tendenciát mutat: az 1975. évi 2495 külföldi szabadalmi bejelentéssel szemben 1983-ban már csak 783 külföldi eredetű szabadalmi bejelentést nyújtottak be Lengyelországban.

A találmányokról, használati mintákról és újítási javaslatokról szóló 1982. május 28-i kormányrendelet,[8] amely az 1972. évi december 11-i kormányrendeletet módosította, valamint az ezzel kapcsolatos intézkedések, a helyzetet sajnos nem tudták lényegesen javítani. A bejelentett találmányok, használati minták és újítási javaslatok száma mintegy 15%-kal, a hasznosított műszaki megoldások mennyisége 11%-kal emelkedett, a bejelentett szolgálati találmányok száma pedig 425-re emelkedett. A gazdasági válság áthidalására újabb és hatékonyabb intézkedések voltak tehát szükségesek. Ez volt a lengyel szabadalmi jog módosításának egyik indító oka. A másik indítékot a folyamatban lévő gazdasági reform szolgáltatta. Az 1981/82. években több olyan törvényt hoztak, amely a gazdasági struktúra megváltoztatását komoly mértékben segítette elő. Ezek közül a legfontosabbak az állami trösztök megszüntetéséről szóló intézkedések, továbbá az adminisztratív módszereknek gazdasági módszerekkel való felváltása.[9]

A találmányi és újítási jog reformja iránti igény már 1981-ben felmerült,[10] de viszonylag hosszú időre volt szükség, amíg megfelelő törvényjavaslatot sikerült kidolgozni..

Hosszú ideig húzódott ugyanis a jogszabályszerkesztés módszeréről folytatott vita. Vitatott volt, hogy szükséges-e egy teljesen új törvény alkotása, vagy esetleg két törvény létrehozása: nevezetesen a szabadalmakról, valamint a találmányokról szóló törvény novellával való korszerűsítése. Végül a jogszabályalkotó a harmadik megoldást választotta, amikoris az 1972. évi törvény korlátozott tartalommal történő módosítása mellett foglalt állást, anélkül, hogy a hatályos jog rendelkezéseit alapvetően megváltoztatta volna.

A fentieknek megfelelően a lengyel Országgyűlés (Szejm) 1984. április 23-án elfogadta a találmányi törvény módosításáról szóló törvényt,[11] amely ugyanazon év július 1-jével lépett hatályba.[12] Ehhez kapcsolódóan a Minisztertanács 1984. június 29-én új rendeletet adott ki a műszaki megoldásokról,[13] amely

---

*Szwaja, Janusz* egyetemi tanár. Jagelló Egyetem (Krakkó).

[1] Használati minta oltalmat élvez a tárgyak újszerű és hasznos kialakítása, elrendezése, konstrukciója és összetétele (népszerű kifejezéssel: kis-találmány, kis-szabadalom).

[2] Dziennik Ustaw (Lengyel Közlöny), 1950. 30. sz. Pos. 331.

[3] Dziennik Ustaw, 1950. 47. sz. Pos. 428.

[4] Dziennik Ustaw, 1955. 40. sz. Pos. 148.

[5] Dziennik Ustaw, 1962. 33. sz. Pos. 158.

[6] Dziennik Ustaw, 1972. 43. sz. Pos. 272., a továbbiakban „találmányi törvény".

[7] Ezen, valamint az ezt követőekben közölt statisztikai adatok a Lengyel Statisztikai Főhivatal, ill. a Lengyel Szabadalmi Hivatal közleményein alapulnak.

[8] Dziennik Ustaw, 1982. 18. sz. Pos. 131.

[9] Dziennik Ustaw, 1972. 54. sz. Pos. 351.

[10] Vö.: J. *Szwaja*—W. *Tabor*—M. *du Vall:* O potrzebie zmiany prawa wynalazczego w swietle reformy gospodarczej. (A találmányi jog korszerűsítésének szükségessége a gazdasági reform fényében.) WIR, 1981. 17—18. sz. 8. old.

[11] Dziennik Ustaw, 1984. 26. sz. Pos. 130. — a továbbiakban gyakran „novella".

[12] A találmányi törvény módosított szövegét egységes szerkezetben közli: Dziennik Ustaw, 1984. 33. sz. Pos. 177. — A következőkben az egységes szerkezetben közzétett törvény szakaszaira hivatkozunk az idézés alkalmával.

[13] Dziennik Ustaw, 1984. 33. sz. Pos. 178. — a következőkben mint „kormányrendelet" idézve.

ugyancsak 1984. július 1-jén lépett hatályba. Végül a Lengyel Szabadalmi Hivatal elnöke a találmányokról és használati mintákról bocsátott ki 1984. november 12-én utasítást.[14]

Ilyen körülmények között — bár kezdetben a korábbi törvényt csak kis mértékben tervezték módosítani — a jogszabályelőkészítő munka menetében a változtatások egyre nagyobb mértéket öltöttek. Végeredményben ugyanis az 1972. évi törvény minden harmadik szakaszát módosították, illetve új rendelkezésekkel váltották fel. A módosítások mindenekelőtt a belföldi viszonyokat érintik, ugyanakkor a jogszabály néhány módosítása a külföldi bejelentéseket, illetve a szabadalomtulajdonosokat is érintette. Ehelyütt persze nincs rá lehetőség, hogy a jogszabály valamennyi módosítását tárgyaljuk, meg kell elégednünk a jogszabálymódosítás által érintett legfontosabb rendelkezésekkel.

## II.

### *A találmányi jog rendelkezéseinek és a gazdasági reform alapelveinek összhangja*

*1.* A társadalmi szektor keretében működő gazdasági szervezetek önrendelkezési jogából következik, hogy ezek önállóan dönthetnek abban a kérdésben, hogy alkalmazzák-e a találmányi-, használati minta-, vagy újítási javaslatokat, vagy sem. Korábban a felügyeleti szerveknek, trösztöknek általában jogában állt, hogy egy találmányi javaslat használatbavételét elrendeljék. A trösztöket azonban, amint már említettük, megszüntették. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a megszüntetett szervek hatáskörét más szerveknek nem lehetett átadni, továbbá ilyen jogosultságokkal a felügyeletet gyakorló minisztérium sem rendelkezik. A törvény értelmében a minisztérium csak egészen kivételes esetben kötelezheti a felügyelete alá tartozó vállalatot a találmány, használati minta vagy újítás bevezetésére és hasznosítására, mégpedig akkor, ha az népgazdasági vagy honvédelmi érdekből szükséges. Ha a minisztérium így rendelkezik, akkor viszont a találmány megvalósításához szükséges pénzügyi eszközöket is köteles rendelkezésre bocsájtani. Ezen felül az állami vállalat jogosult, hogy a találmányi törvény 95 cikkének (4) és (5) bekezdése, valamint az állami vállalatról szóló 1981. szeptember 25-i törvény[15] 54 cikkének (2) és (3) bekezdése, valamint 58 cikke értelmében kártalanítási igényt is támasszon a minisztériummal szemben.

*2.* Ez a módosítás persze korántsem jelenti azt, mintha az állam lemondana arról, hogy a találmányi tevékenységet befolyásolja. A helyzet éppen ennek az ellenkezője. A találmányi törvény 5 cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a feltalálói tevékenység, mint alkotó tevékenység és mint a műszaki haladás lényeges tényezője, amely utóbbi a lengyel népgazdaság fejlesztése szempontjából fontos, az állam kiemelt támogatását és oltalmát élvezi. Erre vezethető vissza az a célkitűzés, hogy a feltalálói tevékenységet új, a gazdasági reform koncepciójának megfelelő módszerekkel irányítsák. Utalás olvasható ki erre nézve a találmányi törvény 5 cikkének (2) és (5) bekezdéséből, miszerint a találmányi ügyek- és a műszaki haladás fejlesztésének irányelveit a népgazdasági tervekben kell rögzíteni. A Minisztertanács pedig évente bírálja felül a találmányi ügyek állását és biztosítja a feltalálói tevékenység előmozdításához szükséges eszközöket és feltételeket. Ezen felül a társadalmi szektorban működő gazdasági egységek a találmányi-, használati minta és újítási javaslatok hasznosítása alkalmábal adókedvezményben és hitelpreferenciában részesülnek.

*3.* A gazdasági reformhoz kapcsolódó változások a találmányokkal kapcsolatos eljárási rendelkezésekben is tükröződnek. A társadalmi szektor keretében működő gazdálkodó egységeknek eddig az államigazgatási eljárás szabályai szerint kellett határozataikat meghozniuk. (Így például a találmányi javaslat hasznosításra való elfogadása vagy a műszaki megoldás szerzője díjazásának megállapítása tekintetében.) Ezért az állami szervezeteket ebben a vonatkozásban a jogszabályalkotó korábban úgy tekintette, mint az államigazgatás képviselőit. Ma azonban már nem ez a helyzet. A társadalmi szektor keretében működő gazdálkodó szervezetek ilyen határozatai ugyanis polgári jogi természetűek és e határoztoknak is polgári jogi vonzatai vannak. Ez felel meg annak a gondolatnak, hogy ezek az egységek, beleértve az állami vállalatokat, nem közigazgatási egységek, hanem gazdasági szervezetek. E jogi minősítés következtében ugyanakkor megszűnt az a lehetőség, hogy a feltalálók államigazgatási panasszal támadják meg a vállalatok határozatait.

*4.* Ez utóbbi módosításnak a díjazási vitáknál van jelentősége. A díjigény érvényesítése érdekében a feltaláló most már közvetlenül fordulhat a bírósághoz, anélkül, hogy köteles lenne ezt megelőzően a felügyeleti szervnél panaszeljárást lefolytatni. Illetékes az ilyen vitákban a Megyei Bíróság, amelynek területén az a gazdálkodó egység működik, amelyet a díjazási kötelezettség terhel. A találmányi törvény 110. cikkének (1) bekezdése szerint a szellemi alkotás szerzője (feltaláló, újító) illetékmentességet élvez.

A felmerülő jogviták lebonyolítására a polgári eljárásról szóló törvénynek a munkaviszony alapján keletkezett jogvitákra vonatkozó rendelkezései (lengyel Pp. 475 cikk (1) bekezdése[16]) irányadók. Ez utóbbiak szerint a bíróság jogosult a kereseti kérelmen túlterjedően, hivatalból is *(ultra petita partium)* rendelkezni. Nem szabad ugyanakkor szem elől téveszteni, hogy a szellemi alkotások szerzői általában nem szívesen indítanak peres eljárást munkáltatójuk ellen. Persze más a helyzet a munkaviszony megszűnését követően, vagy pedig ha rendkívüli nagy összegű díjazásról van szó. A lengyel találmányi törvény nem tartalmaz rendelkezést az érdekegyeztető- vagy döntőbizottságokról, ehelyett felhatalmazza a társadalmi szervezeteket (9 cikk (1) és (2) bekezdés), hogy a szellemi alkotások szerzőinek érdekeit mind a gazdálkodó szervekkel, mind az államigazgatással szemben képviselhessék. E rendelkezés alapján tehát a társadalmi szervek közvetítő szerepet is vállalahatnak. A találmányi törvény 9 cikkének (3) bekezdése értelmében e szervek képviselői, mint a szerzők meghatalmazottai is felléphetnek, feltéve, hogy feltaláló, illetve újító erre külön felhatalmazza őket.

[14] Monitor Polski (Hivatalos Lap), a továbbiakban „elnöki utasítás".

[15] Dziennik Ustaw, 1981. 24. sz. Pos. 122.

[16] Az 1964. évi Polgári perrendtartást, mint „lengyel Pp."-t említjük a következőkben.

A díjigény elévülési ideje tíz év, amint az a lengyel Ptk. 116. cikkéből[17] következik. Megjegyzendő, hogy a találmányokról szóló törvényjavaslat ezt az időt öt évre kívánta csökkenteni, vagyis a találmányi díjigény tekintetében az általánostól eltérő rövidebb elévülési időt irányzott elő. Az Országgyűlés azonban nem tette magáévá a törvényjavaslatnak ezt a megoldását.

## III.

### *A szellemi alkotások szerzőinek ösztönzése, jogi pozíciójának erősítése*

*1.* A lengyel gazdaságnak új műszaki megoldásokra van szüksége, miért is a jogszabályalkotó különös gondot fordított olyan megoldásokra, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy az ilyen műszaki megoldások létrehozását és bejelentését ösztönözzék. Ezért a jogszabály először is a kifizethető díjazás mértékét emelte fel jelentősen. Ezen felül olyan műszaki megoldásoknál, amelyek valamely kiemelt témakörbe tartoznak (energiamegtakarítás, exportfejlesztés stb.), a megoldás szerzője kiemelt díjazásban részesül.

A díjazás fizetésének időtartamát meghosszabbították és így most már a találmányoknál 5 éves, használati mintáknál 3 éves, újításoknál 2 éves díjfizetési időszak irányadó, azzal a kiegészítéssel, hogy ez az időszak találmányok esetén 10 évre meghosszabbítható (találmányi törvény 99. és 101. cikke).

*2.* Látványos intézkedéseknek lehet nevezni a díjazás felső határának (plafonjának) eltörlését. A díjazás felső határa 1982-ig találmányoknál egymillió zloty volt, használati mintáknál 500 ezer zloty, újítási javaslatoknál 250 ezer zloty. E korlátok megszüntetése mellett hatályban maradtak azonban a díjazás alsó határára (díjminimumra) vonatkozó rendelkezések. Ez utóbbi találmányoknál 5 ezer zloty, használati mintáknál 3 ezer zloty, újítási javaslatoknál pedig 2 ezer zloty.

*3.* A gyakorlat szempontjából fontosak azok a változások is, amelyek a premizálási rendszerrel kapcsolatosak. A novella egy újfajta prémiumot is bevezetett. Ezt az indokolta, hogy a gazdálkodó egység, amely az új műszaki megoldást hasznosítja, a hasznosítás eredményeképpen gyakran csak kismérvű vagypedig semmiféle haszonra nem tesz szert, mégpedig azért, mert vagy a szabadalmazott megoldással előállított termék piaci ára kedvezőtlen, vagy mert a termelés és volumene alacsony. Ha viszont a vevő vagy a fogyasztó oldalán jelentkezik a hasznos eredmény, akkor ennek gazdasági hatásai a feltalálói díjazásban rendszerint nem jelentkeznek. Ezért a találmányi törvény 98. cikkének (6) bekezdése szerint, ha a találmány hasznos eredménye döntően a hasznosító gazdálkodó egység tevékenységi körén kívül jelentkezik, a feltaláló egy állami alapból részesülhet kiegészítő díjazásban. Ugyanez a rendelkezés vonatkozik a használati minták szerzőinek díjazására is.

A törvény rendelkezik az olyan műszaki alkotások szerzőinek díjazásáról is, akik korábban — munkaköri kötelezettség okából — díjazásra nem voltak jogosultak. Így például a gazdálkodó szervezetek vezetői korábban csak különösen indokolt esetben kaphattak csökkentett összegű, nevezetesen 30%-os prémiumot. Erre a csökkentett összegű 30%-os díjazásra vonatkozó jogukat a törvény 111. cikkének (3) bekezdése most már alanyi jogként ismeri el. Véleményem szerint a díjazásra való igény vonatkozásában ilyenformán most már megszűnt a különbség a vezető állású és a nem vezető állású dolgozók újításainak díjazása között, habár a törvény továbbra is a prémium (nagroda) kifejezést használja.

A találmányi törvény 127. cikke értelmében a szellemi alkotás szerzőjének prémiuma egyébként, akárcsak a rendes találmány vagy újítási díj, adómentes. Ez az intézkedés persze ugyancsak az anyagi ösztönzést szolgálja.

*4.* A novella megerősítette a feltaláló pozícióját a szabadalomengedélyezési eljárásban is. A feltaláló jogait a törvény a perbeli mellékbeavatkozó mintájára állapította meg: a feltaláló jogosult a Szabadalmi Hivatal előtti valamennyi eljárásban minden olyan cselekményre, amely nem ellentétes a bejelentő eljárási cselekményeivel (lengyel Pp. 32. cikke, valamint 76. és köv. cikkei).

*5.* Lényeges intézkedést tartalmaz a törvény a szerzői tanúsítványokkal kapcsolatban is. Mint ismeretes a lengyel jog is ismeri a szerzői tanúsítvány intézményét, ez azonban lényegesen különbözik a szovjet szerzői tanúsítványtól. A különbség abban állt és áll, hogy Lengyelországban a Szabadalmi Hivatal a társadalmi szektorban működő gazdálkodó szervezetek szolgálati találmány bejelentéseinél a bejelentő számára szabadalmat, ezzel egyidejűleg pedig a feltaláló számára szerzői tanúsítványt állít ki.[18] A lengyel szerzői tanúsítvány célja ezért a feltaláló személyes érdekeinek szolgálata, miért is a szerzői tanúsítvány lengyel típusa személyiségi jogi töltetű. Biztosítja ugyanis a feltalálói minőség elismerésére vonatkozó jogot, mivel hivatalosan tanúsítja, hogy a feltaláló hozta létre a szabadalmi leírásban szereplő műszaki megoldást. A szerzői tanúsítványnak tehát figyelemre méltó szerepe van a feltalálói minőség bizonyításánál. Ezenfelül bizonyítási eszköz abban a vonatkozásban is, hogy a feltüntetett személyt feltalálói díj illeti meg.

Ezért korábban (1982-ig) a feltaláló számára csak akkor állítottak ki szerzői tanúsítványt, ha ugyanarra a találmányra egyúttal szabadalmat is adtak. Ugyanakkor előfordult az is, hogy a szabadalom bejelentője, nevezetesen a gazdálkodó szervezet, a találmány újdonságvizsgálatát követően az esedékes illetéket nem rótta le. E mulasztás következtében pedig az engedélyezési eljárás megszűnt, s így a feltaláló sem kapott szerzői tanúsítványt. Az ilyen esetek persze hátrányosak voltak a feltalálókra nézve. E hátrányok kiküszöbölése céljából a törvény 37. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a feltalálónak a szerzői tanúsítványt akkor is ki kell adni, ha az újdonságvizsgálat lezárását követően a szabadalomengedélyezési eljárás illetéklerovás elmulasztása miatt szűnt meg, vagyis ha a bejelentett találmány a szabadalmazhatóság követelményeit kielégítette. Ezen felül ilyen esetben a feltaláló saját nevében is kérheti a szabadalom megadását.

[17] Az 1964. évi Polgári Törvénykönyvet, mint „lengyel Ptk."-t említjük a következőkben.

[18] Vö.: J. *Preussner—Zamorska:* Prawo do autorstwa wynalazku. (A találmány szerzőségére irányuló jog.) ZN UJ, PWIOWI, 2. köt. Krakko, 1974. 110. old.; J. *Szwaja:* La protection de l'interventeur en droit polonais. Rivista di dritto industriale, 1983. 2. sz. 188. old.

## IV.
*Az oltalom tárgya*

A novella nem érinti a találmány, valamint a használati minta fogalmának meghatározására vonatkozó korábbi előírásokat. Ezért továbbra is szabadalmazható találmánynak minősül az olyan új műszaki megoldás, amely nem nyilvánvalóan következik a technika adott állásából és amely a gyakorlatban hasznosítható. Nem adható azonban szabadalom olyan találmányra, amelynek használata jogszabályba vagy a közrendbe ütközik, valamint élelmiszerekre, vegyi termékekre, vegyületekre, valamint a magfizikai technikával előállított termékekre. Szabadalmazhatóak ezzel szemben az élelmiszerek, gyógyászati készítmények,[19] vegyi termékek, valamint a magfizikai termékek előállítására irányuló eljárások. Nem tekintendő élelmiszer, illetve gyógyszerkészítmény előállítására irányuló eljárásnak az ismert alkotóelemek egyszerű összekeverése.

## V.
*Szabadalmi bejelentés*

A szabadalmi bejelentés alakiságaira vonatkozó korábbi előírások változatlanok maradtak. Ha a bejelentő nem maga a feltaláló vagy a törvény alapján nem tekintendő bejelentésre jogosultnak (munkáltató), akkor a szabadalmi bejelentésre vonatkozó jogát átruházási okirattal kell igazolnia.[20] A Szabadalmi Hivatal elnökének utasítása szerint a bejelentés előzetes vizsgálata során a Szabadalmi Hivatal jogosult a bejelentést visszautasítani, ha megállapítja, hogy a bejelentő a bejelentés benyújtására nem volt jogosult. Ugyanez a rendelkezés irányadó a használati minta bejelentésére nézve is.

Gyakorlati szempontból fontos, hogy a lengyel jog előírásai értelmében a bejelentőnek ügyelnie kell a találmány egységére is.[21] A bejelentés tárgya ezért csak egy találmány lehet. E rendelkezés alól azonban bizonyos kivételeknek van helye. Így például lehetőség van arra, hogy egy találmányi bejelentésben, egy önálló szabadalmi igénypont mellett, amely a termékre vonatkozik, olyan további igénypontot vegyenek fel, amely a termék előállítására vonatkozó eljárást határozza meg. Lehetséges az is, hogy egy önálló előállítási igénypontot vegyenek fel, vagy pedig olyan igénypontot, amely más műszaki eszközzel biztosítja az eljárást. A Szabadalmi Hivatal elnökének utasítása azonban egy korlátozást is bevezetett: most már nincs lehetőség arra, hogy a termékre vonatkozó szabadalmi bejelentésben a termék hatóanyagának előállítására is igényeljék az oltalmat.[22] Ilyen esetben ezért ma már két szabadalmi bejelentést kell benyújtani.

[19] A Szabadalmi Hivatal Fellebbezési Tanácsának 1982. június 17-i határozata értelmében (Vö.: VUP, 1983. 12. sz. 433. old.) a kozmetikumok nem tekintendők gyógyszerterméknek.

[20] Vö.: a találmányi törvény 27. cikke (1) bekezdését, valamint a Szabadalmi Hivatal elnöke utasításának 3. § (2) bekezdés 6. pontját.

[21] Elnöki utasítás 26. § 1. pontja.

[22] Elnöki utasítás 11. §-a.

## VI.
*Szabadalmaztatási eljárás*

A legtöbb ország szabadalmi hivatala vizsgálja, hogy a szabadalmi bejelentést szabályszerűen dolgozták-e ki, és nyújtották-e be. Ha a Szabadalmi Hivatal megállapítja, hogy a bejelentés hiányos, akkor felhívja a bejelentőt, hogy a hiány pótlására kitűzött határidőn belül küszöbölje ki a bejelentés fogyatékosságait.

E vonatkozásban a novella továbbfejlesztette az eljárást: fellebezési lehetőség beiktatásával lényegesen meghosszabították a korábbi törvényben három hónapban megállapított hiánypótlási határidőt, mivel fellebbezési lehetőséget biztosít (29. cikk (1) bek.) a hiánypótlásra felhívó határozattal szemben. Ha a fellebbezést elutasítják, akkor az elutasító határozat kézhezvételétől számítva újból kezdődik a hiánypótlásra korábban megállapított határidő, s így a bejelentő egyedül a fellebezés benyújtása segítségével is határidő hosszabbítást szerezhet.

Ha a bejelentő valamely határidőt véletlenül mulasztott el, akkor az akadály megszűnésétől számított két hónapon belül — de legfeljebb egy éven belül — igazolási kérelmet terjeszthet elő a Szabadalmi Hivatalnál. A találmányi törvény 29. cikke értelmében ez a rendelkezés használati minta ügyekben is irányadó.

## VII.
*Szabadalmi oltalom*

Közismert, hogy a szocialista országokban a szabadalom helyett vagy mellett más oltalmi formák is vannak, például a Szovjetunióban a szerzői tanúsítvány, az NDK-ban pedig a gazdasági szabadalom. A lengyel szabadalmi jog azonban megtartotta a hagyományos oltalmi formát, a szabadalmat. A szabadalom megadása jogot biztosít a találmány kizárólagos joggal történő hasznosítására és a találmány tárgyának iparszerű előállítására.[23]

Korábban vitás volt, hogy az oltalom milyen időponttal veszi kezdetét. A törvény úgy rendelkezett, hogy a szabadalmi oltalom hatálya meghatározott időponttól kezdődően („a szabadalmi bejelentés időpontjától"), valamint hogy a szabadalmi illeték már a bejelentés napjától kezdődően esedékes. Előfordulhat, hogy az oltalom kezdő időpontjaként a szabadalom engedélyezésének napját jelölték meg. A magam részéről mindig is azt az álláspontot képviseltem, hogy az oltalom a bejelentés napjával veszi kezdetét. E vontakozásban a döntő érvet a korábbi törvény 54. cikkének 3 mondatából (ez a hatályos törvényben most az 58. cikk) lehetett kiolvasni, amely úgy rendelkezett, hogy az elévülés nyugszik a szabadalom bejelentése és megadása közötti időszakban. Ugyanakkor el kell ismernem, hogy ez a megoldás néhány esetben, így például az abbahagyási keresetnél, valamint a jogalap nélküli gazdagodás miatti keresetnél igazságtalan volna, nevezetesen akkor, ha a szabadalom állítólagos bitorlója a találmány hasznosítását jóhiszeműen kezdte meg, anélkül, hogy tudta volna, hogy az adott műszaki megoldást szabadalmaztatásra bejelentették. Könnyen előfordulhat ugyanis, hogy a találmány tárgyát a bejelentési napot követően, de még a közzététel

[23] A találmányi törvény 16. cikkének (1) bekezdése.

előtt harmadik személy jóhiszeműen használatba veszi.

Nem volt megnyugtató a korábbi törvénynek az a megoldása sem, hogy a jogaiban sértett tulajdonos csak akkor tudott a bitorlóval szemben fellépni, amikor a szabadalmat már megadták. A törvény ugyanis csak a szabadalmast jogosítja fel bitorlási per megindítására, mikor azt mondja, hogy „akinek szabadalmi jogait megsértették" (találmányi törvény 57. cikk (1) bek.) és nem irányozza elő annak lehetőségét, hogy a szabadalom bejelentője is érvényesítse igényét. Ez pedig azt jelentené, hogy a bejelentőnek a szabadalmazási eljárás befejezéséig kellene várakoznia.

E körülményekre tekintettel a novella meghonosította az ideiglenes oltalom intézményét. A találmány a törvény 35. cikke szerint a közzétételtől számítva, a bejelentés napjára visszamenő hatállyal ideiglenes oltalmat élvez, kivéve, ha a bejelentést visszavonják vagy a Szabadalmi Hivatal a bejelentést elutasítja. A szabadalom bejelentője számára, így a külföldi bejelentő számára is, ez a változás azt jelenti, hogy a közzétételt követően már meg lehet indítani a pert a bitorlóval szemben.

Olyan jogviták tekintetében, amelyekben külföldiek is részt vesznek, elsőfokon a megyei (vajdasági) bíróságoknak van hatáskörük, másodfokon pedig a Legfelsőbb Bíróság határoz. A peres felek ügyvéddel képviseltethetik magukat.

## VIII.
### *Kisajátítás*

A találmányi törvény novellája eltörölte a szabadalom kisajátításáról szóló rendelkezést. A törvény korábbi szövege (70. cikk) szerint ugyanis az olyan szabadalmat, amelynek jogosultja nem az állam vagy állami vállalat volt, indokolt esetben honvédelmi érdekből vagy a népgazdasági tervek teljesítése érdekében ki lehetett sajátítatni. Bár ezt a rendelkezést a gyakorlatban nem alkalmazták, az a külföldi szabadalmasok számára mégis potenciális veszélyt jelentett, ezért a novella ezt a rendelkezést eltörölte.

A teljesség kedvéért megjegyzendő ugyanakkor, hogy a szabadalmi kényszerengedély lehetősége továbbra is fennáll.[24] A Szabadalmi Hivatal azonban az 1972. évi törvény hatálya alatt is csak egész kivételes esetekben adott kényszerlicenciát.

## IX.
### *Licencia*

Más szocialista országok jogi normarendszerétől eltérően (e vonatkozásban a Szovjetunió és az NDK jogszabályaira gondolunk) a lengyel találmányi törvény részletesen rendelkezik a licenciaszerződésekről.[25] Eszerint a különböző állami szervek is szerződéseket köthetnek egymással, ún. „találmányhasznosítási szerződéseket" (ez alatt találmány, használati minta, újítás hasznosítása egyaránt értendő). A gazdálkodó szervek között létrejött szerződések lehetnek visszterhesek és ingyenesek. Az uralkodó vélemény szerint az ilyen szerződések a tágabb értelemben felfogott licenciaszerződésekkel egyenértékűek.

A törvény novellája megszüntette a licenciaszerződések közötti különbségtételt. Minden licenciaszerződés, akár az állami szektorban, akár azon kívül jön létre, azonos szabályok uralma alatt áll. Az önkéntes licenciára vonatkozó szabályokat is módosították. A hatályos szabályok szerint minden olyan szerződés vonatkozásában, amelynek tárgya műszaki megoldás, a polgári jog rendelkezéseit kell alkalmazni.[26] Ebből a rendelkezésből azt a kiegészítő érvet lehet levonni, hogy a licenciaszerződések alapvetően polgári jogi természetűek. Ezért minden olyan kérdésben, amelyet a találmányi törvény vagy az azt kiegészítő jogszabályok nem rendeznek egyértelműen, a lengyel Ptk. előírásai irányadóak.

A novella másik fontos újítása az, hogy új intézményt honosít meg: az engedélykészség (Lizenzbereitschaft) intézményét. Lényeges, hogy a licenciára vonatkozó jogszabály által konstruált lehetőségeket, mind a nyílt licenciát, mind az engedélykészséget külföldiek is igénybe vehetik. A Lengyelországban engedélyezett szabadalom külföldi által való megszerzése mindenesetre csak a külkereskedelmi miniszter által erre feljogosított külkereskedelmi vállalat útján lehetséges. A licenciaszerződések vonatkozásában a következőkben kifejtettek a használati mintákra is irányadóak.

## X.
### *Önkéntes licenciaszerződés*

A szabadalmas harmadik személyt szerződéssel feljogosíthat a találmány használatára. A licenciaszerződést írásban kell megkötni, valamint azon az aláírás időpontját közjegyzővel kell hitelesíttetni. A szerződés időpontjának hiteles tanúsítására persze nemcsak a közjegyző, de a helyi közigazgatás szervei, vagy a Szabadalmi Hivatal is jogosult. A szerződéskötés időpontjának hiteles tanúsításával válik a szerződés hatályossá.[27] Ha a felek ezt a formai előírást figyelmen kívül hagyják, akkor a lengyel Ptk. 73. cikkének (2) bekezdése értelmében a szerződés érvénytelen. Voltak ugyan az irodalomban olyan vélemények, miszerint a licenciaszerződés az aláírás időpontjának hiteles tanúsítása nélkül is érvényes volna, mégpedig innominátszerződésként, a többségi felfogás azonban az ellenkező nézetet, vagyis a szerződés érvénytelenségét hangsúlyozza.[28]

Ha a felek kérik, a licenciaszerződést a lajstromba is bejegyzik.[29] Ezt bármelyik szerződő fél kezdeményezheti. Ha a felek elmulasztották a szerződés aláírásának hiteles tanúsíttatását, akkor a szabadalmi lajst-

[24] Vö.: a találmányi törvény 49—51. cikkeivel. A szabadalmi kényszerengedély tárgyában a Szabadalmi Hivatal kontrediktórius eljárás keretében határoz.

[25] Licenciáról a lengyel jogban vö.: S. *Soltysinski:* Licencje na korzystanie z cudzych rozwiazań technicznych. (Licencia az idegen műszaki eredmények hasznosítására.) Varsó, 1970. ua. Das polnische Recht der Patent- und Know-How Lizenzen in nationaler und internationaler Sicht. GRUR Int. 1977. 167. old.,; R. *Markiewicz:* Umowy licencyjne miedzy jednostkami gospodarki uspolecznionej. (Licenciaszerződések a szocialista szektorban.) ZN UJ, PWIOWI 14. köt. Krakkó, 1978.

[26] Kormányrendelet 52. § (1) bekezdése.

[27] Lengyel Ptk. 81. § (1) bekezdése.

[28] Legfelsőbb Bíróság 1971. december 2-i határozata, *Markiewicz* kommentárjával. OSPIKA 1973. 12. sz. Pos. 243.

[29] A bejegyzés jelentőségéről: A. *Kubas:* Skutki wpisu licencji do rejestru patentowego. (A licencia szabadalmi lajstromba való bejegyzésének következményeiről.) ZN UJ, PWIOWI 1. köt. Krakkó, 1973. 337. old.

romba való bejegyzés napja tekintendő a szerződés létrejötte napjának. A lengyel Ptk. 81. § (2) bekezdése alapján az az álláspont is elképzelhető, hogy már a lajstromba való bejegyzés kérelmének benyújtási napja is ezt a szerepet játssza. A licenciaszerződés érvényességéhez nem szükséges ugyanis a szabadalmi lajstromba történő bejegyzés. Ha a szabadalmas a licenciával terhelt szabadalmat átruházza, ez a licenciaszerződés hatályát nem érinti, s vonatkozik ez természetesen a lajstromba be nem jegyzett licenciaszerződésre is. Ezen felül a lajstromba bejegyzett, kizárólagos licencia engedélyese ugyanúgy felléphet a szabadalombitorlóval szemben, mint maga a szabadalmas, kivéve, ha a licenciaszerződés másként rendelkezik.

A törvény különbséget tesz kizárólagos és nem kizárólagos licencia között, valamint a találmány egészét, vagy annak egy részét felölelő licencia között. Ha a szerződés másként nem rendelkezik, olybá kell venni, hogy a licencia nem kizárólagos, tehát a találmány használatára további személyeknek is lehet engedélyt adni. Ezzel szemben az engedélyest a szerződés arra is feljogosíthatja, hogy a találmányt teljes terjedelmében hasznosíthassa, akárcsak maga a szabadalmas.[30] A licenciavevő csak a szabadalmas előzetes hozzájárulásával engedélyezhet harmadik személy részére allicenciát. Az allicencia engedélyese további allicenciát (kettős allicencia) nem engedélyezhet. A korábbi törvény kimondta, hogy az allicenciára vonatkozó rendelkezésekre ugyancsak irányadóak a (rendes) licenciára vonatkozó rendelkezések. Bár a hatályos törvény szövege ilyen rendelkezést nem tartalmaz, véleményem szerint azonban a dolog természetéből folyóan a jogalkalmazás során továbbra is eszerint kell eljárni.

Ezzel szemben jelentősége van egy további rendelkezésnek, amely a licenciaadó kötelezettségeit rendezi. Ha a licenciaszerződés nem rendelkezik másként, úgy a licenciaadó köteles átadni mindazt a know-how-t, amellyel a szerződéskötés időpontjában rendelkezik.[31] Ez azt jelenti, hogy ha a licenciaadó műszaki tapasztalatait nem adja át, akkor ebben a vonatkozásban szerződésszegést követ el. A licenciaadó e kötelezettsége azonban csupán a műszaki know-how-ra korlátozódik, s nem terjed ki az egyéb, például a kereskedelmi know-how-ra. A felek azonban olyan know-how-ra is kiterjeszthetik ezt a kötelezettséget, amelyre az egyébként nem terjedne ki, vagy pedig kizárhatják azt a műszaki know-how vonatkozásában.

A szerződés tárgya is csupán a bejelentett, de még nem szabadalmazott találmány lehet. Erre a szerződésre irányadóak a törvénynek a licenciaszerződésekre vonatkozó rendelkezései, hacsak a felek ettől eltérően nem rendelkeztek.[32] A szabadalom megadását követően a szerződés valódi licenciaszerződéssé alakul át.

A találmányi törvény nem rendelkezik a licenciadíjról, csupán abból a rendelkezésből olvasható ki bizonyos utalás, amelyben azt mondja, hogy a licencia lehet visszterhes és ingyenes.[33] A licenciadíj megállapítása tekintetében a minisztertanács rendeletének 49. § (1) bekezdése rendelkezik. E rendelkezés korábban csak a szocialista szektorba tartozó gazdálkodó egységekre volt irányadó, most azonban elképzelhető olyan értelmezés is, miszerint hatálya általános.

A kormányrendelet 49. §-ának (1) bekezdése szerint a licenciadíj mértékét a találmány műszaki-gazdasági értéke alapján, a találmány által feltárt tapasztalatokra figyelemmel, a licencia természete, a találmány műszaki tulajdonságaira vonatkozó garancia, a találmány hasznosítása alkalmával meghatározott lényeges körülményekre figyelemmel állapítják meg. De a hivatkozott rendelethely sem állapít meg határozott összeget, sem meghatározott százalékot a licenciadíjra nézve. Ezért a rendelkezést csupán mint diszpozitív szabályt lehet érteni.

## XI.
### *Vélelmezett licencia*

A Lengyelországban létrehozott szolgálati találmányok mintegy kétharmad részét főiskolákon, kutatóintézetekben, laboratóriumokban és hasonló munkahelyeken hozzák létre. E találmányok gyakran egy kutatási megbízás eredményei, s a kutatási szerződésekben általában előzetesen meghatározzák, hogy a felek közül melyiket illeti meg a találmány, amit a kutatási-fejlesztési szerződés realizálása keretében esetleg létrehoznak. Ilyen esetekben a felek utóbb mégis gyakran nem tudnak dönteni, megállapodni. Ezért a találmányi törvény 20. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a találmány általában azt a gazdálkodó szervezetet illeti, amelynek alkalmazottja a feltaláló volt. Korábban vitás volt ezenfelül, hogy ilyen esetekben a gazdálkodó szerveknek külön licenciaszerződést kell-e még kötniük, vagy pedig, hogy az a gazdálkodó szervezet, amely a kutatási munkát, vagy a vonatkozó létesítményt megrendelte és kifizette, az annak keretében létrehozott találmányt minden további nélkül hasznosíthatja-e.

A novella a vélelmezett licencia szabályának felállításával (53. cikk (1) és (2) bekezdés) kiküszöbölte ezt a bizonytalanságot. Eszerint ha a társadalmi szektorban működő gazdálkodó egység a kutatási, illetve fejlesztési szerződés rendelkezéseinek megfelelő szolgáltatást megbízójának leszállítja, akkor vélelmezni kell, hogy a szerződő partnerének az abban foglalt műszaki megoldások hasznosítására engedélyt adott. Ezen felül ha a felek másként nem rendelkeztek, a szabadalmasnak vagy a szabadalmazásra bejelentett találmány várományosának kiegészítő díjazásra igénye van, amelynek mértéke a hasznos eredmény 5%-a.

## XII.
### *Nyílt licencia (engedélykészség)*

A lengyel találmányi jog „nyílt licencia" alatt — 1982 előtt — az állami vállalatok közötti kötetlen licenciaforgalmat értette. Az erre vonatkozó rendelkezést a korábbi végrehajtási rendelet 18. § (3) bekezdése tartalmazta.

A törvény novellájában használt „nyílt licencia" kifejezés azonban csak a használt szavakat illetően azonos a régi kifejezéssel, valójában egészen más tar-

[30] Találmányi törvény 46. cikk (4) és (5) bekezdése.
[31] Találmányi törvény 46. cikk (7) bekezdése.
[32] Találmányi törvény 48. cikke.
[33] Vö.: Prawo wynalazcze. Zagadnienia wybrane. (Találmányi jog. Kiválasztott problémák.) Szerkesztő: S. *Grzybowski*—A. *Kopff*. Varsó, 1978. 301. old.

talmat takar. A nyílt licenciát most a törvény szabályozza és azt mind a szabadalmas, mind a szabadalom bejelentője, tehát a külföldi szabadalmas is lehetővé teheti, nemcsak a szocialista szektor gazdálkodó szervezetei.[34] Eszerint a szabadalmas, valamint a szabadalom bejelentője egyaránt kijelenthetik, hogy hozzájárulnak, hogy szabadalmukat ingyenesen vagy szerény díjazás ellenében harmadik személyek használhassák. A szabadalmas engedélykészségre irányuló nyilatkozatát bevezetik a szabadalmi lajstromba, s ezen felül közzéteszik a Szabadalmi Hivatal közlönyében (Wiadomści Urzedu Patentowego). Ha a szabadalmas engedélykészségét közölte a Szabadalmi Hivatallal, úgy ezt követően már csak fele illeték fizetésére köteles.

A nyílt licencia csaknem kizárólagos, valamint nem teljes lehet. Ilyen esetben a licenciadíj nem lehet magasabb, mint az engedélyes hasznának 10%-a. A szabadalmasnak azonban jogában áll alacsonyabb összegű díjazást igényelni, vagy a felek alacsonyabb összegű díjazásban is megállapodhatnak. A törvény ugyanis azt mondja, hogy a szerződés létrejött, ha „a felek annak tényleges tartalmában megállapodtak" később pedig azt mondja, hogy a „licenciaszerződés felbontható". A polgári jogi kötelmi viszony tehát létrejön, ha a felek a szerződés lényeges tartalmában megállapodtak, vagy ha az engedélyes a találmány hasznosítását megkezdte és a licenciaadót erről egy hónapon belül értesítette.

Nem egészen világos, hogy mit jelent ebben az esetben az a szóhasználat, hogy „a szerződés lényeges tartalma". A lengyel Ptk. szerint a szerződés az ajánlat közlésével és elfogadásával jön létre. A lengyel Ptk. 66. cikkének (1) bekezdése szerint az ajánlatnak a szerződés lényeges tartalmát kell tükröznie. Az irodalomban uralkodó az a nézet, hogy az ajánlatnak legalább az objektíve leglényegesebb szerződési feltételeket kell tartalmaznia.[35] A lengyel Ptk. 72. §-a szerint, ha a felek meghatározott szerződés megkötésére irányuló tárgyalásokat folytatnak, a szerződés akkor jön létre, ha a felek valamennyi olyan pont vonatkozásában megállapodtak, amelyet a szerződéskötési tárgyalások alkalmával megvitattak. Ilyen esetben valamennyi rendelkezés, amelyről a felek tárgyaltak, a szerződés megkötése szempontjából lényeges. Abban a kérdésben, hogy a jogszabály milyen értelmet tulajdonít a „lényeges" szónak, kétféle felfogás képzelhető el. Az első szerint az objektíve lényeges szerződési feltételek az irányadóak, így például a licenciadíjak. A második felfogás szerint „lényeges" minden olyan rendelkezés, amelyről a felek tárgyaltak, mivel tárgyalásaik a lengyel Ptk. 72. cikke szerint lényegesnek minősülnek.

A licenciavevő, aki a találmány használatát megkezdi, anélkül, hogy arról tárgyalásokat folytatna, vagy pedig anélkül, hogy bevárná a tárgyalások végét, köteles a licenciaadót erről a használatbevételt követő egy hónapon belül tájékoztatni. Ilyen esetben a licenciavevő köteles a maximális licenciadíjat (azaz hasznos eredmény 10%-át) kifizetni, kivéve ha a licenciaadó ajánlata alacsonyabb összegű díjazást irányozott elő. Ha a felek másként nem rendelkeztek, a licenciadíj évente fizetendő, mégpedig a szerződéskötést követő hónap lejártával. Az ennél hátrányosabb szerződési kikötés érvénytelen.

## XIII.
### *Know-how licencia*

Lengyelország azon ritka országok egyike amelyben a találmányi jog a know-how szerződés sajátos szabályait rendezi, nevezetesen a találmányi törvény 48. cikkében. A korábbi rendelkezések csak azt irányozták elő, hogy a szocialista szektorba tartozó gazdálkodó egységek olyan műszaki megoldásokra nézve is köthetnek szerződéseket, amelyek nem állnak szabadalmi oltalom alatt és amelyek csupán a titokvédelem alapján élveznek bizonyos védettséget.[36]

Most már azonban a törvény mondja ki, nevezetesen a találmányi törvénynek a licenciákról szóló rendelkezései, hogy az oltalom alatt nem álló, titokban tartott találmányokra értelemszerűen alkalmazandók ezek a rendelkezések. A törvény 82. cikke alapján ugyanez a rendelkezés irányadó a használati mintákra nézve. Ezenfelül a know-how szerződés — úgy mint eddig — a titokban tartott újítási javaslatokra nézve is köthető. (Találmányi törvény 92. cikke.)

A know-how szerződés tartalmának meghatározásánál, beleértve a díjazást is, a felek alapvetően szabadon rendelkezhetnek.

## XIV.
### *Szervezési jellegű újítási javaslatok*

Néhány szocialista ország, így például Csehszlovákia és Magyarország jogszabályai, szervezési tárgyú újítási javaslatokra nézve is tartalmaznak intézkedéseket. A Szovjetunió és Lengyelország jogszabályalkotója ugyanakkor a legutóbbi időkig vonakodott attól, hogy a nem műszaki jellegű megoldások tekintetében az újítási státust elismerje. A lengyel szakmai közvélemény ezzel szemben már régebben igényelte, hogy a szervezési jellegű újítások helyzetét is rendezzék. Végül is a jogszabályalkotó magáévá tette ezt a gondolatot, s az üzemszervezési jellegű újítási javaslatok helyzetének rendezésével az eddigi túlságosan elhanyagolt termelésszervezés ügyét is szolgálni kívánta. Erre való tekintettel ma Lengyelországban az újítási javaslatok két kategóriája ismert. Ezek műszaki és műszaki-szervezési jellegű javaslatok, másrészt szervezési jellegű javaslatok. A műszaki és műszaki-szervezési jellegű javaslatok a találmányokról szóló törvény 83. cikke szerint az olyan új, a szocialista szektorban működő gazdaság által hasznosítható műszaki vagy műszaki jellegű megoldások, amelyek nem képeznek találmányt — vagy használati mintát, különösen az olyan megoldások, amelyek tárgya *a*) gép, gépi berendezés és felszerelés, *b*) előállítási eljárás, *c*) mérési és ellenőrzési eljárás, *d*) gépek, berendezések, előállítási eljárások, mérési és ellenőrzési eljárások fejlesztése tökéletesítése, különösen ha azok a munka

[34] Találmányi törvény 52. cikke.

[35] Vö.: S. *Grzybowski:* Prawo cywilne. Zarys części ogólnej. (Polgári jog. Általános rész.) 3. kiadás, Varsó, 1985. 222. old.; Z. *Radwański:* Zarys części ogólnej prawa cywilnego. (Polgári jog általános rész.) Varsó, 1979. 217. old.

[36] A know-how-ról a lengyel jogben. Vö.: B. *Gawlik:* Umowa know-how. Zagadnienia konsturkcyjne. (A know-how szerződés. Konstrukciós problémák.) ZN UJ, PWIOWI, 3. köt. Krakkó, 1974.

termelékenységét emelik, vagy a termelőeszközök jobb kihasználását teszik lehetővé, vagy pedig a munkavédelem vagy a munkaegészségügy vagy az emberi környezet feltételeit javítják.[37]

Szervezési jellegű újítási javaslatok alatt ezzel szemben a találmányi törvény 84. cikkével felállított új meghatározás szerint az olyan megoldásokat kell érteni, amelyek a munka és a munkahely szervezését célozzák, a termékek előállításának folyamatában az anyagok mozgatását szabályozzák vagy pedig a teljesítményeket valamint azok befolyásolását érintik, továbbá a termelőeszközök jobb kihasználását teszik lehetővé, vagy a munkavédelem terén járnak hasznos eredménnyel.

Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a találmányi törvény 84. cikke, amely a szervezési újításokat bevezeti, nem hatálytalanította a törvény 2. cikke 4. pontjának azt a rendelkezését, miszerint az egyéb szervezési (a vállalat szervezetére vonatkozó) jellegű megoldásokra a találmányi törvény rendelkezései nem alkalmazhatóak. Ezért az újításként elismerhető javaslatok köre szűken értendő: csak a termelés szervezésével és szolgáltatásokkal kapcsolatos megoldásokra terjed ki. Az említett két, egymással ellentétes rendelkezés közötti összhang megteremtése a jogértelmezésre hárul.

*Zárszó*

Korai volna arra vonatkozó következtetések levonása, hogy a találmányi jog ismertetett módosítása a kívánt gazdasági-műszaki eredménnyel járt-e. Véleményem szerint a találmányi és műszaki alkotói tevékenység válsága nem a jogi mechanizmus elmaradottságára, hanem az általános gazdasági válságra volt visszavezethető. Örvendetes mindenesetre, hogy már az 1984. év is jelentős javulást hozott: 166 400 új műszaki megoldást jelentettek be, ebből 4531 szolgálati találmány és 1766 munkaviszonyban létrehozott használati minta volt. A szocialista szektorban működő gazdálkodó egységek 1350 licenciaszerződést kötöttek, ebből 950 volt visszterhes licenciaszerződés.

[37] A Szabadalmi Hivatal Fellebbezési Tanácsának 1982. június 24-i határozata szerint (közzétéve WUP 1983. 8. sz. 430. old.) a találmányi törvény 2. cikke (5) bekezdése értelmében, amely a számítógépi programokat kizárja a szabadalmi oltalomból, a számítógépi program újítási javaslatként sem fogadható el.

# SZEMLE

*Csurgó Ottó*

## A termékfelelősségi eszme térhódítása a magyar bírói gyakorlatban

(Esettanulmány egy káreseménysorozat kapcsán)

A termelői felelősség jogintézménye az Egyesült Államokban és a többi angolszász jogrendszerű államban a fogyasztói érdekvédelem igényének fokozódó nyomása után természetszerűen a bíróságok praxisában alakult ki és fejlődött mai (már-már termelői — biztosítói érdekeket veszélyeztető) szintjére. Így volt ez kezdetben több más európai állam jogában is, a bírák először a vétkességen alapuló felelősség rendszerén belüli sajátos értelmezésekkel hozták létre a termelői felelősség jogintézményét. (Pl. a bizonyítási teher megfordítása útján.)

Jogszabályi rendezésre — nemzeti vagy valamilyen egységesített formában — csak később került sor, illetve ez a folyamat napjainkban és a közeli jövőben zajlik — nem utolsó sorban az EEC irányelveinek köszönhetően.

Hasonló tendenciát tapasztaltam Magyarországon a Fővárosi Bíróság, illetve a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában egy — tipikus termékkárnak minősíthető — káreseménysorozat kapcsán keletkezett ítéletekben.

Egyik televíziógyártó vállalatunk egy régebbi típusú színes televízió szériájából több tucat készülék gyulladt ki magától működés közben és — az oltás gyorsaságától függően — általában jelentős anyagi károkat okozott a tulajdonosok lakásában. (A tűzesetekkel sajátos keletkezési okuk miatt a sajtó is foglalkozott.)

A károsultaknak lakásbiztosításuk alapján káraikat az Állami Biztosító megtérítette, majd a Polgári törvénykönyv biztosítási fejezetében szereplő törvényi engedmény — 558. § (1) — alapján a hibás teljesítésből eredő kártérítés érvényesítése céljából peren kívüli, majd peres úton fordult visszkereseti igénnyel a károkozókkal szemben.

Alperesként a kigyulladt tv tulajdonosaival jogviszonyban álló kereskedelmi vállalatok szerepeltek a perekben elsődlegesen, azonban a kereskedelmi vállalatok a készülék gyártóját alperesként perbe vonták, így a bíróságok az összes érdekeltekre vonatkozóan ítélkezhettek.

Amint látni fogjuk, a bíróságok különféle megoldásokat próbáltak ki a termék által okozott kár kompenzálására, illetve a hibás termék előállítója felelősségének megalapozására.

A vizsgált kárügyek során a tv készülékek annyira megégtek, hogy műszaki szakértői vizsgálatok a tűz konkrét okát egy esetben sem tudták feltárni. Első ügyünkben a szakvélemény a képcső hibáját valószínűsítette. Az adott képcsővet közvetlenül a tűz keletkezését megelőző napokban egy javító vállalat szerelte a készülékbe, amely a perben így harmadrendű alperesként szerepelt.

A bíróság ebben az esetben a kárpótlást a kötelező jótállásról szóló együttes miniszteri rendeletre (4/1969. III. 30. BkM—KGM—Kip. Min. KKm, NIM) alapította: „A szakvélemény alapján azt állapította meg a másodfokú bíróság, hogy a képcső hibás volt és a tüzet ez okozta. A képcsövet pedig harmadrendű alperes szerelte a televízióba. Harmadrendű alperes azonban a perben nem tudta bizonyítani, hogy a képcsövet másodrendű alperestől (a készülék gyártójától) vásárolta, abban az időben ugyanis harmadrendű alperes mástól is vásárolt ilyen típusú képcsövet. Ezért ezen képcső hibájából eredő kárt a fenti jogszabály alapján a hibásan teljesítő harmadrendű alperes köteles viselni." (LB. Gf. III. 31. 151/1983.)

Első ügyünkben tehát a bíróság még nem merült bele a felelősségi szabályok értelmezésébe, hanem a szigorú jótállási jogszabályhoz nyúlt — erre a körülmények (a képernyőcsere) lehetőséget adtak — csupán a valószínűsített károkot tekintette bizonyítottnak a szakvélemény némileg nagyvonalú felhasználásával.

*Csurgó Ottó* osztályvezető, Állami Biztosító (Budapest).

A következő ügyben a tűzesetet közvetlenül előidéző műszaki ok szintén megállapíthatatlan volt. Bizonyítást nyert viszont, hogy alperesi állítással ellentétben a tv készüléket rendeltetésszerűen használták. A Legfelsőbb Bíróság nem fogadta el alperesnek sem a levegő túlzott szennyezettségére és magas páratartalmára utaló védekezését, sem azt, hogy a készülék számos alkatrészét nem maga a gyártó állítja elő, hanem importból szerzi be. Az egyedi esetre nem tartotta mérvadónak a bíróság azt sem, hogy a típus a minősítés szerint az élet- és vagyonbiztonság követelményeinek megfelelt. A bíróság megállapította, hogy „A típusnak megfelelő hibátlan készülék tüzet nem okozhatott volna, tehát a másodrendű alperes (gyártó) hibásan teljesített ... ezért az általa gyártott készüléktől keletkezett kárért a Ptk. 318. § (1) alapján köteles helytállni." (LB. Gf. I. 31. o. 33/1983.)

Kármegosztást is alkalmazott a bíróság, azonban csupán a keletkezett kár enyhítése körében megállapított gondatlanság miatt.

A bíróság második esetünkben tehát még megmaradt a szerződés hibás teljesítésének kimondásánál, azonban szakértői megállapítás hiányában is hibásnak deklarálta a kárt okozó terméket, ezzel megalapozta a felelősséget.

A harmadik, tv tűzzel kapcsolatos jogeset során minőségi ugrás következett be a bíróság felfogásában. A korábbi, hibás teljesítésre alapozott elgondolást mellőzve nem a kereskedelmi vállalatot, hanem a készülék gyártóját kötelezte a bíróság kártérítés megfizetésére, deklarálva azt, hogy maga a károkozás ténye keletkeztetett jogviszonyt a károsult és a gyártó között, így a szerződésen kívüli kártérítés szabályai alkalmazandóak. (Főv. Bir. 41. Pf. 20. 356/1984.)

Az ügy ismételt első és másodfokú elbírálása során — a korábbiakhoz hasonlóan — nem sikerült a szakértőnek a tűz keletkezésének konkrét műszaki okát megállapítani. A bíróság azonban úgy vélekedett, mivel „a per során semmilyen adat nem merült fel arra, hogy a használat közben a károsult rendeltetés ellenes magatartást tanúsított volna, így a bíróság a bizonyosságot elérő szinten valószínűsítette, hogy a hiba oka a készülékben volt... ugyanis egy televízió rendeltetésszerű üzemeltetésének nem lehet velejárója a perbelihez hasonló, lakástüzet eredményező kigyulladás". (12. P. 86. 726/1984., ill. 41. Pf. 20. 976/1985.)

Utaltak a bíróságok arra is, hogy az adott típusú készülékek hasonló tűzesetei is a gyártó hibáját feltételezik. Mindezekre alapítva a bíróság a kártérítés általános szabályait alkalmazva marasztalta a gyártót. A jogi indoklás a termelői felelősség eszméjét hordozta, bár a kártérítési dogmatika alkalmazása álláspontom szerint kissé homályos, ugyanis a Fővárosi Bíróság jogerős ítélete a Ptk. 348. § (1) bek.-ét, azaz az alkalmazottaknak munkaviszonyukkal összefüggésben harmadik személyeknek okozott károk szabályait is felhívja, talán arra célozva, hogy a termék megtervezése, vagy előállítása során elkövetett alkalmazotti mulasztás alapítja meg a munkáltató, vagyis a készülék gyártója felelősségét.

További elemzés és kidolgozás után e gondolat továbbvitele, illetve ezen szabályok alkalmazása is lehet egyik útja a termelői felelősségi alakzat térhódításának.

A vizsgált ügyek közül a legalaposabb tényfeltárást és jogdogmatikai rendszerünkbe illesztett jogi indokolást a Legfelsőbb Bíróság Gf. III. 31. 208/1984. sz. ítélete tartalmazza. A széleskörű bizonyítási eljárás során a bíróság megkereste a tűzoltóságot, az Ipari Minisztériumot és a KERMI-t. A beszerzett iratokból megállapította, hogy egyrészt az adott típusú televízió kigyulladása jóval nagyobb arányban következik be, mint más típusoké; másrészt a típus biztonságtechnikai jóváhagyása szabványfelmentés után történt; harmadrészt, hogy a készülék gyártását az elvégzett vizsgálatok alapján meg is szüntették.

E tények ismeretében hozta meg a bíróság marasztaló ítéletét a gyártó céggel szemben — mely utóbbi egyébként felelősségét egyetlen esetben sem ismerte el.

A kártérítés általános szabályain nyugvó ítélet indoklásából érdemes idézni a logikus és szépen felépített jogalapi részt:

„A polgári jogi kártérítési felelősség fő szabálya értelmében a felperesnek kell bizonyítania a magatartás jogellenességét, a kár bekövetkezését, valamint a kettő közti okozati összefüggést. Mivel a felperes bizonyította a kárt, továbbá a kár jogellenességét, merthisz minden vagyoni károkozás, ami nem minősül jogszerűnek, jogellenes, továbbá, mert bizonyította a kettő közti okozati összefüggést azáltal, hogy nem vitásan a tv-készülék kigyulladása miatt károsodott, ezért a Ptk. idézett rendelkezése értelmében vélelmezni kell a II. r. alperesi magatartás felróhatóságát, mint a polgári jogi felelősség további feltételét. E vélelem alól a II. r. alperes (a gyártó) azzal menthetné ki magát, ha bizonyítaná, hogy a károkozása nem volt felróható azaz, hogy vétlen, mert „úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható".

Ez utóbbival, tehát a felróhatósággal kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a II. r. alperes által 1974. és 1980. közt gyártott perbeli típusú tv-készülékek tűzbiztonsági szempontból alacsonyabb értékűek voltak az akkori tudományos-technikai színvonalnál. E készülékek kigyulladási (robbanási) veszélye nagyobb volt és jelenleg is nagyobb az 1974. előtt, az 1974. és 1980. közt és az azóta eltelt időben gyártott más készülékeknél. A II. r. alperes gyártási, forgalombahozási tevékenységének, mint magatartásnak felróhatósága, azaz vétkessége abban nyilvánul meg, hogy e terméke előállításával nem felelt meg a társadalmi elvárásoknak, amely követelményen belül nincs jelentősége annak, hogy gondatlansága mennyiben volt súlyos, mert a polgári jogi felelősség általános szankciója nem a felróhatóság fokához igazodik. Mivel tehát a II. r. alperes felróható magatartása és a felperes által érvényesített kár között az összefüggés egyértelműen kimutatható, ezért szerződéses jogviszony hiányában is a II. r. alperes felelőssége megállapításának nem volt akadálya."

A termelői felelősséget tehát a bíróság a felróhatóság érdekes és szigorú értelmezésével alapozta meg, a vétkességet az átlagosnál alacsonyabb műszaki-tudományos színvonalon való gyártásban jelölve meg. (Ez a megoldás több amerikai termékfelelősségi ítéletben is megfigyelhető.)

Az ismertetett ügyekből látható az, hogy a termelői felelősség gondolatának és gyakorlatának XX. szd. végi elterjedéséből a magyar gazdasági és a kapcsolódó jogi szféra sem vonhatja ki magát. A magyar bíróságok a termék károkért viselt felelősségre vonatkozó konkrét, tételes jogi szabályozás hiányában is — nem kis részben a fogyasztói érdekek fokozottabb kifejeződésének hatására — fokozatosan és különféle irányokban, de keresik a jogi megoldását annak, hogy a jelenlegi magyar felelősségi rendszerben hogyan lehet a termelői felelősséget érvényre juttatni.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

*Kőhegyi Mihály*

## Gergely Jenő: A katolikus egyház Magyarországon 1944—1971*

A magyar katolikus egyház az ál-amalapítástól szerves része történel-münknek, s nemcsak a régmúlt és kö-zelmúlt időszakának, hanem a szocia-lista Magyarország négy évtizedének is. Az állam és egyház különválásának feladatát a világ polgárosodottabb ál-lamaiban jórészt már a múlt század-ban megoldották. Az egyház világi-politikai hatalmának háttérbe szorulá-sa az 1870-es évek után nálunk is meg-indult (eredményeként, többek kö-zött, bevezették az állami anyakönyvezést), de a további lépesek csak vonatottan következtek, majd az I. világháború alatt — a harcoló ország nemzeti egységének megtartása miatt — meg is akadtak. Horthyék, márcsak politikai hatalmuk ingatag volta miatt is, nem mertek szembeszállni a nagyhatalmú egyházzal. A politikai és eszmei küzdelmek nem szüneteltek ugyan az egyházon belül sem, de a haladó irányzatok tétova javaslatain mindig felülkerekedett a hatalom és befolyás elvesztésének félelme; a megcsontosodott felsővezetés maradisága és a döntésükkel szembeni kötelező alávetettség pedig zátonyra juttatta a jó javaslatokat. E terhes örökséget kellett fel-számolnia a népi demokráciának.

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány nem lépett fel az egyházak államtól való elválasztásának igényével, sőt programjában leszögezte, hogy „biztosítani kell a teljes vallásszabadságot". Ez azonban közelről sem jelentette a katolikus egyház korábbi közéleti, gazdasági és politikai kiváltságainak csorbítatlanul hagyását. A belső hitélet azonban zökkenők nélkül folyt tovább, hiszen — a püspökök utasításai szerint — 1944 őszén a papság a helyén maradt, míg a régi államgépezet széthullott és a közigazgatási apparátus 70—80%-a elmenekült. A Grősz József kalocsai érsek által összehívott háború utáni első püspök-kari konferencia jegyzőkönyvben szögezte le, hogy „a vallás gyakorlását, a papok szabad mozgását, az istentiszteletek megtartását a Vörös Hadsereg mindenütt biztosította". (Miután a *Püspöki konferenciák jegyzőkönyvei*-be csak néhány személynek volt betekintése, nem merülhet fel a kötelező udvariaskodás vádja). A belpolitikai fejleményekről az egyházfők már sokkal keményebben, kritikusabban nyilatkoztak s lényegében úgy vélték, hogy a bekövetkezett változások csak átmeneti jellegűek. A nagybirtokos léthez szokott magyar egyház számára a legnehezebben elfogadható, gyökeres változás az 1945-ös földreform volt, hiszen az egykori állomány alig tizede maradt a kezükben s ráadásul a kisajátított birtokokért semmiféle kárpótlást nem kaptak.

A földreform végrehajtását, majd a katolikus egyesületek (Actio Catholica, Szent Vince Szeretet Egyesület, Keresztény Szeretet Országos Gyermekvédő Műve, Szent Erzsébet Karitász Központ, Aquinói Szent Tamás Társasága, Szent István Társulat, Mária Kongregáció, Jézus Szíve Szövetsége, Szent László Társulat, Központi Katolikus Kör, Magyar Szent Kereszt Egyesület stb.) felszámolását, ha nehezen is, de elviselte a katolikus egyház, de az iskolák államosítása ellen fegyal-körömmel harcolt. A küzdelem vezéralakja az 1945 augusztusában kinevezett Mindszenthy József esztergomi érsek volt. (Máig homály fedi, hogy miként esett az Apostoli Szentszék választása a kevéssé ismert veszprémi püspökre. A kinevezés híre a magyar egyházi vezetésben is meglepetésszerűen hatott.) A székfoglaláskor a hívekhez intézett főpásztori szózat egyértelműen politikai hitvallás volt, s aligha hagyott kétséget a jövőbeni állásfoglalásról. 1946 tavaszától a hercegprímás egyre inkább a népi demokráciával ellentétes erők politikai jelképe lett. Mindszenthy, jóval Churchill fultoni beszéde előtt, pontos hírekkel rendelkezett arról, hogy az angolszász hatalmak nemcsak szembekerültek a Szovjetunióval, hanem új háborúra is készülnek ellene. Az összeütközés nyilvánvalóvá vált, hiszen a megegyezésre sem a hercegprímás, sem az ország vezetői — az egyre érezhetőbb torzulások miatt — nem voltak alkalmasak. 1948 júniusától az év végéig az új szocialista hatalom a katolikus egyházi vezetés elszigetelését és felszámolását készítette elő. December 26-án a belügyi szervek hűtlenség, a köztársaság megdöntésére irányuló szervezkedés, kémkedés és valutaüzérkedés gyanújával őrizetbe vették Mindszenthy József bíboros hercegprímást és több munkatársát. Az üggyel kapcsolatban eddig közlésre került iratokból és visszaemlékezésekből egyértelműen megállapítható, hogy előre megtervezett és előkészített koncepció szerint zajlott le a per. A kormány egyoldalúan az egyházra hárította a megegyezés létre nem jötte miatt kialakult helyzet teljes súlyát, holott az kölcsönösen bizalmatlanságból táplálkozott, hiszen a demokratikus hatalom sem mutatott megértést az egyház — lényegéből fakadó — szempontjai iránt. A mindkét részről elkövetett hibák (szerzetesrendek felszámolásának módja, Grősz József kalocsai érsek letartóztatása és pere) miatt bonyolult egyházpolitikai helyzet alakult ki, amely csak az 1956-os eseményeket követő konszolidáció folyamatában kezdett oldódni és helyes mederbe terelődni. Az 1957 tavaszán elhangzott miniszterelnöki beszéd azt hangsúlyozta az országgyűlésen, hogy a párt és a kormány a katolikus egyházzal nem a vallási, hanem a politikai kérdések miatt került ellentétbe. A következő évek apró, de mindig kedvező lépései vezettek el azután 1964-ben az ún. részleges megállapodáshoz, melynek aláírása mind belpolitikai, mind nemzetközi szempontból fontos esemény volt. Nemzetközi jelentőségét elsősorban az adta, hogy ez volt a Szentszék és a szocialista közösség egy tagállama között az első nemzetközi jogi érvényű megállapodás a II. világháborút követően, amely egyúttal a szocialista Magyarország de facto elismerését is jelentette a Vatikán részéről. Ez nyitánya volt a Szentszék új keleti politikájának, hiszen ezzel megkezdődtek azok az erőfeszítések, amelyek a kelet-európai katolikus egyházakkal két évtizede megszakadt kapcsolatok rendezésére irányultak.

Állami oldalról a megegyezési készség jele volt, hogy módosították az egyházi állások betöltéséhez szükséges állami hozzájárulás formáját. 1971-ben a Szentszék beleegyezését adta ahhoz, hogy Mindszenthy József bíboros elhagyja Magyarország területét és a Vatikánba távozzék. Az Elnöki Tanács kegyelemben részesítette és megszüntette az 1956-os tettei miatti büntetőeljárást. Mindszenthy nem akart távozni, de személye az Egyesült Államok budapesti nagykövetsége számára is terhes volt már, s így a bíboros szeptemberben elhagyta az országot. Rövid római tartózkodás után Bécsben telepedett le, majd 1975-ben meghalt. Elhunytával a magyar katolikus egyház hierarchiájának teljessé tétele elől az utolsó akadály is elhárult. Az

---

*Kőhegyi Mihály* tudományos főmunkatárs, Türr István Múzeum (Baja).

* Kossuth Könyvkiadó. Budapest, 1985. 244 oldal.

Elnöki Tanács előzetes hozzájárulása után VI. Pál kinevezte az új esztergomi érseket. A beiktatással a katolikus egyház küzdelmes időszaka ért véget hazánkban.

Gergely Jenő újkori történelmünk egészébe ágyazva tárgyalja a magyar katolikus egyház 1945 utáni sorsfordulóit, lényegesebb — mindig a jobb, szolidabb megoldás irányába elmozduló — pályamódosításait. Mindezt hatalmas, jórészt eddig fel nem tárt levéltári anyag megmozgatásával teszi hitelessé. (Egyedül a kalocsai érsekség irattárának mellőzését fájlaljuk). Megállapításai mértéktartóak, fogalmazása mindkét fél céljainak és érdekeinek alapos ismeretéről és tiszteletben tartásáról tanúskodik. Könyve elsőként tesz kísérletet a címében vállalt tárgykör feldolgozására. Megjelenésével árnyaltabbá vált az 1945 utáni történelmünkről alkotott eddigi képünk.

*Takáts Péter—Vörös Imre*

## Magyar—NSZK eszmecsere egymás jogrendszereinek kölcsönös megismerésére

### I.

1985. júniusában Karlsruhe-ban egyesület alakult a német és magyar jogászok közötti eszmecserére, egymás jogrendszerének kölcsönös megismerésére *(Vereinigung für den Gedankenaustausch zwischen deutschen und ungarischen Juristen)*. Az egyesület célja a nemzetköi együttműködés fejlesztése a jogtudomány és a joggyakorlat terén, valamint a magyar jog ismeretének Németországban és a német jog ismeretének Magyarországon történő terjesztése és elmélyítése. Ez a cél főként előadások, tudományos konferenciák és kongresszusok szervezésével, mindkét ország számára jelentős, jogi kérdésekkel kapcsolatos tudományos munkák terjesztésével, valamint német és magyar jogászok személyes kapcsolatának megteremtésével és szorgalmazásával valósítható meg. Az egyesületnek egyaránt lehetnek tagjai magánszemélyek, vagy vállalatok, társulatok. Elnökké *Hanns Engelhardt*-ot, a *Bundesgerichtshof* (Szövetségi Törvényszék) bíráját, elnökhelyettessé pedig *Ernst Klingmüller* kölni egyetemi tanárt választották. Az egyesület főtitkára *Achim Krämer* (Karlsruhe), a Szövetségi Törvényszék mellett működő ügyvéd lett. Az igazgatóság további tagjává választották *Alexander Gontard*-ot (München), az Általános Német Autóklub Jogi Központjának vezetőjét. Az egyesület időközben az egyesületek lajstromába történt bejegyzés által jogképessé vált, s azt a német pénzügyi igazgatóság is közhasznúnak minősítette.

Az Egyesület elnöke 1986. szeptemberében Budapesten megbeszéléseket folytatott a Magyar Népköztársaság és a Német Szövetségi Köztársaság jogászai közötti együttműködés lehetőségéről. A magyar jogászok örömmel fogadták, hogy a németországi egyesület megalakulásával új terepe nyílt meg az együttműködésnek. A Magyar Kereskedelmi Kamara Jogi Tagozata keretében hamarosan NSZK-munkacsoport jött létre, mely együttműködik a német egyesülettel. A munkacsoportban a jogtudomány és a joggyakorlat különböző ágazatai — de elsősorban a polgári és a gazdasági jog szakemberei — képviseltetik megfelelően magukat. A munkacsoport elnöke *Bárd Károly* főosztályvezető, a PM Biztosításfelügyelet vezetője, titkára pedig *Oroszlán Zsuzsa* jogtanácsos (Állami Biztosító) lett.

### II.

A német egyesület elnökének javaslatára magyar részről még szeptemberben eljuttatták az NSZK-ba azon témák jegyzékét, amelyekben az eszmecsere különösen gyümölcsözőnek látszik. Ennek alapján került azután sor Budapesten, 1986. október 10. és 14. között az első közös konferenciára, *„A Közös Piac termékfelelősségi irányelve és annak hatása harmadik országokra, különös figyelemmel Magyarországra."* címmel. A kerekasztal-értekezletnek az Állami Biztosító és a Hungária Biztosító Oktatási Központja adott otthont. Az üléseken a német egyesület elnöke és elnökhelyettese, illetve a Kamara NSZK-munkacsoportjának vezetője felváltva elnököltek.

Az NSZK delegációjának részéről elhangzott referátumok részint a Közös Piac termékfelelősségi irányelvét, annak az NSZK nemzeti jogába való beépítése esélyeit és problémáit vizsgálták (*Manfred Röbbert*, Szövetségi Igazságügyminisztérium, Bonn és vele vitatkozva *Peter Bleutge*, ügyvéd, a bonni Német Ipari és Kereskedelmi Kamara tanácsadója), részint pedig egyes, ehhez kapcsolódó partikuláris kérdésekkel foglalkoztak. Ezek közül külön is kiemelendő *Dieter Grell* (Colonia Biztosító Rt. Köln) beszámolója a biztosítók várható reakcióiról a gyártót, illetve az importőrt a termék hibái által okozott károkért terhelő objektív felelősség bevezetésére, *Fritz Hauss* (a Szövetségi Törvényszék ny. elnökhelyettese) áttekintése a termékfelelősség kialakulásáról az NSZK bírói gyakorlatában, illetőleg *Donatus v. Renthe* wiesbadeni ügyvéd felszólalása a Közös Piac irányelveiben szereplő fogalmak értelmezéséről.

Magyar részről a referátumok elsősorban a termékfelelősség elvi létezése és gyakorlati hiányát konstatálták (*Weiss Emilia* egyetemi tanár, ELTE) illetőleg áttekintették az ebbe az irányba mutató fejleményeket a magyar jogirodalomban és bírói gyakorlatban (*Harmathy Attila* egyetemi tanár, igazgatóhelyettes, MTA ÁJI és *Kálmán György*, a Legfelsőbb Bíróság Gazdasági Kollégiumának helyettes vezetője). *Takáts Péter* (tudományos főmunkatárs, MTA ÁJI) azt fejtette ki, hogy a termékfelelősség vitorlájából a szelet Magyarországon jórészt kifogja a tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó, a tényleges károk megtérítésére is kiterjedő, kötelező jótállás, míg *Farkas József* pécsi egyetemi tanár perjogi szempontból kommentálta a Közös Piac irányelvét, s annak magyar vonatkozásait.

Mind a magyar, mind pedig a német delegáció egy-egy tagja kitért a Közös Piac termékfelelősségi irányelvének és az USA termékfelelősségi szabályozásának összehasonlítására, a nemzetközi kereskedelmi szempontok értékelésére. Érthető, hogy *Leloczky Kálmán* (vezető jogtanácsos, MOGÜRT) és *Hanns-Christian Salger* (ügyvéd, Hamburg—New York) referátumait egyaránt nagy érdeklődés kísérte.

A referátumok elhangzását követően élénk vita bontakozott ki, amelyben a kerekasztal-konferencia csaknem valamennyi résztvevője szót kért. Figyelemre méltó, hogy nemcsak az elhangzott előadásokhoz kapcsolódóan történtek hozzászólások, de sor került összehasonlító polgári jogi felelősségi témájú eszmecserére éppúgy, mint konkrét jogesetek megbeszélésére. A vitában az előadókon kívül különösen aktívan vett részt magyar részről *Zlinszky János* miskolci egyetemi docens, *Millavári József*, a CHEMOLIMPEX vezető jogtanácsosa és *Kiss Ferenc Kálmán*, a Hungária Biztosító jogi főosztályvezetője, német részről pedig *Achim Krämer* ügyvéd és *Erns*

---

*Takáts Péter* Tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest) — *Vörös Imre* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

*Klingmüller* professzor. A kerekasztal-konferenciát az elnöklő *Bárd Károly* azzal zárta, hogy a rendezők szándékai szerint sor kerül majd az elhangzott előadások külön kötetben történő publikálására is.

A recenzens — a kezdeményezés fontosságának aláhúzásán, a konferencia kitűnő rendezésének dicséretén és a folytatás reményén túl — az 1986. őszi magyar—NSZK kerekasztal kapcsán csak egy általános megjegyzést kíván tenni: a viszonylag hosszabb időtartamú, széles skálájú, de emiatt valódi információcserére, a partner jogának mélyebb megismerésére csak relative kevés lehetőséget adó, eddig szokásban volt kétoldalú „jogásznapok" rendezvényeinél szakmai szempontból alighanem sikeresebbek a tudatosan szűkebb tematikával operáló, de részletekbe menő kötetlenebb vitát kínáló, időben rövidebb értekezletek, ahol az elmélet képviselőin kívül jól felkészült, tapasztalt gyakorlati szakemberek is részt vesznek. Ez utóbbi konferenciákkal szemben azonban egy további követelmény mindenképpen támasztható: gyakrabban szükséges ilyeneket rendezni.

*Szlovák Tibor*

**Dantesz Péter: Az erkölcsi értékek szerepe a jog társadalmi hatékonyságában c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitája**

1986. szeptember 10-én zajlott le a Tudományos Akadémián Dantesz Péter „Az erkölcsi értékek szerepe a jog társadalmi hatékonyságában" c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitája. Az értekezés opponensei Tamás András és Hlavathy Attila, az állam- és jogtudomány kandidátusai voltak. A Tudományos Minősítő Bizottság által kiküldött Bíráló Bizottságban Antalffy György doktor elnökölt, a titkári funkciót Visegrády Antal kandidátus látta el, míg a bizottság tagjai Kertész Imre doktor, Samu Mihály doktor és Halász József kandidátus voltak.

*Hlavathy Attila* opponensi véleményében kifejtette, hogy nézete szerint a disszertáció első három fejezete a „déjá vu" látszatát kelti. A Szerző saját gondolatai szinte elvesznek az elődök gondolatainak részletesen, nem egyszer mechanikusan idézett szövevényében.

A jelölt az „igazságosság" kérdését, ill. az igazságosság és a jogi tartalom viszonyát kezeli központi kategóriaként és ennek kapcsán figyelemre méltó megállapításokat tesz. Hlavathy Attila különösen nagyra értékelte azokat a fejtegetéseket, amelyek a jogalkalmazást az igazságtalan tartalmú jogszabályok egyfajta korrekciós lehetőségeként láttatják.

Fenntartásának adott hangot az opponens ugyanakkor a „jogalkotó" fogalmának sommás értelmezése kapcsán. Rámutatott, hogy a „jogalkotói réteg", ill. az „egyedi jogalkotó" sajátos, szinte autonóm különösségként való kezelése annyira „kilóg" a feldolgozás egész menetéből, hogy az a disszertáns egyébként következetesen végigvitt alaptételeihez képest is ellentmondásosnak tekinthető.

Az opponens a disszertáció kifejezett erősségének tekintette „az erkölcsi értékek és a jogalkalmazás" c. pontban megfogalmazott gondolatokat, melyekben érződik, hogy a disszertáns *saját közegében mozog*, s olyan kérdésekkel foglalkozik, amelyekről megélt ismeretei és tapasztalatai, ennélfogva saját elképzelései vannak. Az opponens megerősítette a szerző azon okfejtését, hogy a tételezett jog bizonyos hatékonysági korlátait a jogalkalmazás áttörheti akkor, ha a jogalkalmazók felismerik, hogy az ő viszonyulásuk az értékhierarchiához sokkal inkább reprezentálja a társadalmilag tipikust, mint a jogalkotók viszonyulása, ezért tudatosan új elemeket visznek bele a jogba.

Ugyanakkor erősen megkérdőjelezhetőnek és vitathatónak tartotta azt a tételt, mely a jelölt dolgozatában a más tudományágak területén elért eredmények hiányának emlegetésére vonatkoztak.

Végső konklúzióként az opponens megállapította, hogy Dantesz Péter a maga elé tűzött feladatot az önmaga szabta keretek és korlátok között teljesítette; a jog és az erkölcs, valamint más részkomplexusok egymással, illetve a társadalmi totalitással fennálló bizonyos összefüggéseit egy sajátos nézőpontból elfogadható színvonalon elemezte. Következtetései ugyan jórészt megegyeznek a jogszociológia már korábban más megközelítés és más módszerek alkalmazása révén elért eredményeivel. Úgy véli azonban, hogy az is tudományos értéknek tekinthető, ha az egyik tudományág művelője saját vizsgálódásaival megerősíti egy másik tudományág eredményeit.

Végső soron új tudományos eredménynek tekintette az opponens az erkölcsi értékek és a jog hatásmechanizmusának összefüggéseit a *jogalkalmazás* területén vizsgáló részt, melyben véleménye szerint a jelölt néhány olyan gondolatot is megfogalmazott, amelyek önálló eredményként értékelhetők.

*Tamás András* előljáróban megállapította, hogy az értekezés *elméleti* feldolgozás, szinte kizárólag gondolatilag konstruált elemekből áll össze, adatszerű tények nélkül. Mint mondotta, az ilyen előadásmódnak a mai világban érzékelhetően csökkent a becsülete.

Az opponens értékelése szerint Dantesz Péter disszertációja az első olyan nagyobb szabású jogelméleti kísérlet, amelynek módszere, illetőleg szellemi vezérfonala a lukácsi ontológia. Ilyen feltételek mellett pedig a csakis lukácsi ontológia alapján álló jogelméleti kifejtés a jogról, a jog hatékonyságáról, a jog és erkölcs kapcsolatáról rendkívül merész vállalkozás, amely csaknem annyi empátiát igényel, mint Lukács-irodalom ismeretet. Az opponens az első három fejezettel kapcsolatban megállapította, hogy az semmiképpen sem értelmezhető tisztán módszertani kifejtésnek, s ami prekoncepció, az rendszerint az is marad, végül ennek csapdája működik is; ha Lukács szigorú logikai értelemben nem következetes ontológus, még kevésbé az Dantesz Péter. Különösen a negyedik fejezetben — mutatott rá az opponens — az erkölcsi értékek és a jog hatásmechanizmusainak összefüggéseiről szóló részben váltanak át a jelölt megállapításai az ontológikus terjedelemből ontikus terjedelembe; a módszer leginkább itt szenved el törést.

Tamás András kiemelte, hogy a disszertáns a maga választotta módszerbeli és vizsgálati terjedelmi kötöttségekkel állapítja meg az ideológiai, illetőleg a jogi és az erkölcsi hatásmechanizmus egyes általános összefüggéseit, különös tekintettel a társadalmi reprodukciós folyamatra és hatékonyságra. Kétségtelen, hogy nem oldja meg a szerző a jog és az erkölcs kölcsönös összefüggésének minden fontosabb elvi kérdését, ez azonban semmiképp sem várható el egyetlen értekezéstől. A disszertáció tudományos újszerűségét abban jelölte meg az opponens, hogy a feldolgozott — igen sokoldalú — összefüggésrendszert a jelölt nagyléptékű körképként ábrázolta. A szerző által felvállalt módszerbeli kötöttség ugyanakkor monotonságot és hétköznapi szóhasználat-

[1] *Szlovák Tibor* egyetemi tanársegéd, PTE Állam- és Jogtudományi Kar (Pécs).

tal élve egyfajta *„csőlátást”* eredményezett.

A *két opponens* egybehangzó véleménye szerint a benyújtott művet a maga egészében lehet elfogadni vagy elvetni. Véleményük szerint a jelölt értekezése a kandidátusi disszertációra előírt követelményeknek megfelel, s összhatásában érdemesnek mutatkozik arra, hogy a TMB Dantesz Péternek az állam- és jogtudományok kandidátusa fokozatot adományozza.

A *jelölt válaszában* a választott módszerrel kapcsolatban elmondotta, hogy az elmélet és a gyakorlat viszonya nem tartozik a disszertáció témái közé, és ennek megfelelően az alkalmazott vizsgálati módszer sem tagolódik empírikus és elméleti vizsgálatokra. Az alkalmazott módszert a disszertáció teljes egészében magáénak vallja és alkalmazhatónak tartja a legkülönbözőbb társadalmi, jogi jelenségek vizsgálatára. A „jogalkotói réteg” értelmezésével kapcsolatos opponensi észrevételre reflektálva kifejtette, hogy a „jogalkotó réteg”, valamint a politika és a jogalkotói magatartás viszonyát taglaló részben annak fontosságát igyekezett hangsúlyozni, hogy a „politikaalkotó réteg”-nek milyen az erkölcsi értékekhez való viszonya. Mint mondotta, az ideológiai formációk között megnyilvánuló kölcsönhatások során nyilvánvalóan kitapinthatóa politikai szféra kitüntetett szerepe.

Az elméleti és empírikus megállapítások összevetését hiányoló opponensi kritikára válaszolva hangsúlyozta, hogy nézete szerint a tézisek nem a jogi és az erkölcsi normák viszonyát kutató empírikus vizsgálatok elmaradását vetik fel, hanem azt, hogy a disszertáció készítése közben nem volt lehetőség olyan empírikus vizsgálatok lefolytatására, amely a dolgozat koncepciójához zökkenőmentesen kapcsolható lett volna. Másrészt a kifejezetten az értékekre koncentráló vizsgálatok hiánya nehezítette a disszertáció elkészítését.

Végül a reminiszcencia érzetét keltő első három fejezettel, ill. a forrásmunkák két klasszikusnak mondható szerzőre való redukálásával kapcsolatos opponensi észrevételekre reagálva kifejtette, hogy valóban fennáll az értekezésben egy olyan arányeltolódás, amely már a saját mondanivaló kifejtési intenzitásának rovására megy, azonban véleménye szerint ez a módszer az alkalmazott társadalomontológia hasznosításának szükségszerű következménye. A tudományos látószög kiszélesítését nézete szerint nem a módszerbeli eklektika, hanem a tárgykörrel és a módszerrel kapcsolatos elfogulatlanság és igényesség biztosíthatja.

*Tamás András* opponensi véleményére válaszolva a jelölt állást foglalt amellett, hogy egy elméleti feldolgozás számára célravezető lehet az ontológiai megközelítés, amely azonban nem állítható szembe vagy-vagy kategóriaként a hegeli dialektikus logikával. A lukácsi ontológia kifejtéséről el kell még mondani, hogy az önmagában is alkalmas módszerként szolgálhatja az emberi megismerést. Az opponens által kritikai éllel kifejtett „csőlátás”-ra vonatkozóan azt igyekezett bizonyítani, hogy a vizsgálat ontológiai minősítését éppen attól kapja, hogy a szubjektumot mennyire tudja feldolgozni a maga objektív fogalomrendszerével. A kapott eredményt — fűzte hozzá Dantesz Péter — az ontológia a valóság tükörképének fogja fel, pontosabban olyan fogalmi struktúrákra törekszik, amelyek alkalmasak a létező és a nemlétező elkülönítésére. Mint elismerte, ilyen értelemben valóban „csőlátás”, hiszen nem mutatja azt, ami nincs.

„Mi is tulajdonképpen a jog és létezésének milyen társadalmi következményei lehetnek?” — tette fel végezetül a kérdést a jelölt. E kérdés — folytatta a zárógondolatokat — elvontsága ellenére is valóságos, ugyanakkor csábítóan izgalmas, egy-egy arculatának vagy akárcsak jellegzetességének lefestése, értelmezése a társadalomkutatás olyan feladatai közé tartozik, amely nélkül nem lehet teljes a tudományos megismerés. „Attól tartok azonban — fejezte be válaszát —, hogy jelenleg Önöket ebben az élményben nem részesíthetem, s valószínű, hogy olvasóit a disszertáció sem részesítette.”

Az opponensek a választ elfogadták, s a Bíráló Bizottság úgy döntött, hogy javasolja a Tudományos Minősítő Bizottságnak, ítélje oda Dantesz Péternek az állam- és jogtudomány kandidátusa tudományos fokozatot.

Мария Домэ:

*Хозяйственные товарищества в сельском хозяйстве*

Автор показывает хозяйственный фон создания и развития хозяйственных товариществ, действующих в сельском хозяйстве. Рассматриваются юридические формы товариществ, связанные с ними аномалии, плюсы и минусы отдельных форм и отсутствие богатства форм. Автор подвергает анализу имущественные отношения товариществ, те правовые предписания, которые отрицательно воздействуют на указанные отношения, пробелы в праве, мешающие развитию, а также отрицательное влияние излишне подробного регулирования. В статье изучается внутренняя структура товариществ и функции их органов самоуправления. Анализируется влияние интеграционных связей на хозяйственную самостоятельность организаций членов, являющихся основателями, на механизм принятия ими решений, на условия жизни и работы трудящихся. Автор приходит к выводу, что совершенствование системы хозяйственных регуляторов требует расширения стимулирующих элементов и уменьшения извлечений. Тем самым ставится вопрос о разработке единого правового регулирования товариществ.

Иштван Чиллаг:

*Характерные черты мелкой предпринимательской деятельности, с особым учетом противоречивости хозяйственных трудовых коллективов*

За неимением лучшего названия автор употребляет понятие мелкой предпринимательской деятельности к хозяйственным трудовым коллективам вообще и на предприятиях и к специализированным группам. Это понятие выражает их общую характерную черту; они не располагают обособленной от учредителей организацией, выступающей собственником товара в товарообмене, ни правовым признанием этого — юридической личностью. Внутренняя противоречивость институционных форм заключается именно в этой характеристике, то есть в том, что правовое регулирование игнорировало своеобразный анализ объединения граждан в хозяйственных целях и придание ему адекватной формы. Вместо этого позаимствованы некоторые элементы решений, разработанных к другим формам, и произошло включение рассматриваемой формы в существующие формы. Таким образом создавались новые организационные формы, но они остались в положении договорной связи, означающей условие создания. Вот почему данная форма, с одной стороны, вынуждена взломать структуру обязательственного права, основанную на гражданских правоотношениях, с другой же стороны она должна придать кооперативные элементы объединениям граждан, нуждающимся в помощи кооперативного характера.

Frau György Domé:

*Die Wirtschaftsgemeinschaften in der Landwirtschaft*

Die Verfasserin stellt den wirtschaftlichen Hintergrund der Gestaltung der landwirtschaftlichen Wirtschaftsgemeinschaften dar. Sei erörtert die Rechtsformen, die Anomalien der Wirkung, die Vor- und Nachteile der einzelnen Rechtsformen und weist darauf hin, dass eine grössere Differenzierung der Formen nötig wäre. Sie befasst sich mit den Vermögens- und Eigentumsverhältnissen und mit den Vorschriften, die auf diese Verhältnisse eine negative Wirkung haben. Sie weist darauf hin, dass manchmal auch der Mangel der rechtlichen Regelung einerseits und die Prävalenz dieser Regelung andererseits negative Folgen hat. Sie analysiert die interne Struktur der Wirtschaftsgemeinschaften, die Funktion der Selbstverwaltungsorgane und die Wirkung der Integrationskontakte auf die wirtschaftliche Selbstständigkeit, auf den Entscheidungsmechanismus und auf die Lebens- und Arbeitshältnisse der Arbeiter. Ihre Konklusion ist, dass das wirtschafliche Regulierungssystem so entwickelt werden muss, dass die Anspornungselemente eine grössere, und die Entziehungen eine mindere Rolle spielen sollen, und ausserdem muss ein einheitliches Gessellschaftsrecht gestaltet werden.

István Csillag:

*Die Eigenartigkeiten der Kleinunternehmen, mit besonderer Rücksicht auf die Widersprüche der Wirtschaftsarbeitsgemeinschaften*

Der Verfasser braucht den Begriff Kleinunternehmen mangels besseren Ausdrucks. Er versteht unter diesen Namen die Arbeitsgemeinschaften, die Arbeitsgemeinschaften der Unternehmen und die Fachgruppen, weil dieser, nicht genau definierter Begriff den gemeinsamen Charakter dieser Organisationen betont, den Charakter nämlich, dass diese Organisationen keine selbständige Rechtssugjektivitat haben. Die internen Widersprüche dieser Formen stammen davon, dass der Gesetzgeber dieser Organisationen keine adequate Rechtsformen gegeben hat, im Gegenteil, versuchte er, diese neuen Organisationen in die schon vorhandenen und für andere Formationen ausgestalteten Rechtsstrukturen einzugliedern. So hat der Gesetzgeber zwar neue Organisationsformen zustande gebracht, hat diese aber auf dem Stand der Vertragsverhältnisse gelassen. Deswegen muss er einerseits die Grenzen des Schuldrechts überschreiten, andererseits diesen Organisationen genossenschaftsrechtliche Elemente verleihen.

Mrs. Mária Domé:

*Economic associations in the agriculture*

The author introduces the economic background, the development of the economic associations in the agriculture. It discusses the legal forms, the anomalies concerning them, the characteristic features of the forms. The study also analyzes the property relations of the economic associations, criticizes the rules, which have a negative effect on them, itt discusses the disfunctions of over-regulation. The author also deals with the inner structure, the decision-making process of the associations. She comes to the conclusion, that one should develop the incentives and decrease the taxation of the agricultural associations, on the one hand, and try to integrate them to a uniform company law, on the other.

István Csillag:

*The characteristic features of small ventures, with special regard to the contradictions of economic partnerships*

The author applies the notion of „small venture" to the economic partnerships, the economic partnerships established within the frames of enterprises and to the co-operative special groups. This notion is not at all adequate, but it expresses, that the forms mentioned do not have an organization that has been differentiated from the members, that acts as a legal entity. The contradiction lies just in this fact. The legal institutionalization ignored the analysis and the proper development of the *sui generis* partnerships of citizens and chose the adaptation of already existing legal institutions to them. Thus, although there are new forms created, their organization remained artificially in the state of contractual relations. Therefore, the regulation causes tensions in the law of obligations, on the one hand, and partly it is forced to borrow co-operative elements to the partnerships sponsored by co-operatives, on the other.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-4902. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

XLII. új évfolyam 3. szám Budapest, 1987. március hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM
Központi Könyvtára
Telefon: 176–827 Telex: 224186 mkke h.
1828 Budapest 5. Pf.: 489

TARTALOM

RÁCZ ATTILA
Az állampolgárok alapvető jogainak védelme Magyarországon ..... 109

MADARÁSZ TIBOR
Jogalkotásunk néhány problémájáról ..... 117

SAJÓ ANDRÁS
A jog a gazdaság szabályozástechnikái közt ..... 126

SÁRKÖZY TAMÁS
A kínai gazdasági reform jogáról IV. ..... 132

HLAVATHY ATTILA
Jogsegély típusú szerződéseink és a külföldi állampolgárok jogvédelme ..... 137

PÓLAY ELEMÉR
A személyhez kapcsolódó egyes eszmei javak magánjogi védelmének nyomai a római jogban ..... 147

Szemle

SERGIO COTTA
Az együttlétezés mint a jog ontológiai alapja ..... 152

Jogirodalom—Jogélet

MÁDL FERENC
A Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémia konferenciája a Harvardon ..... 156

Stefánia Mertanová: Jus tavernicale (SZITA JÁNOS) .. 159

Helmut Coing: Europäisches Privatrecht (ZLINSZKY JÁNOS) ..... 159

**СОДЕРЖАНИЕ**: *Аттила Рац:* Охрана основных прав граждан в Венгрии — *Тибор Мадарас:* Некоторые проблемы венгерского нравотворчества — *Андраш Шайо:* Право как техническое средство регулирования экономики — *Тамаш Шаркёзи:* О праве хозяйственной реформы в Китае (Часть IV) — *Аттила Хлавати:* Венгерские договоры типа правовой помощи и правовая охрана иностранных граждан — *Элэмер Полаи:* Следы частноправовой охраны некоторых связанных с личностью духовных ценностей в римском праве — *Обзор: Сэрджо Сотта:* Сосуществование как онтологическая основа права — *Юридическая литература — Правовая жизнь: Фэрэнц Мадл:* Конференция Международной Академии Торгового Права в Харварде. — Stefánia Mertanová: Jus Tavernicale (Янощ Сита) — Helmut Coing: Europäischer Privatrecht (Янощ Злински)

INHALT: *Attila Rácz:* Schutz der grundlegenden Rechte der Staatsbürger in Ungarn — *Tibor Madarász:* Über einige Probleme unserer Gesetzgebung — *András Sajó* — Das Recht zwischen der Regelungstechniken der Wirtschaft — *Tamás Sárközy:* Über das Recht der chinesischen Wirtschaftsreform Teil IV. — *Attila Hlavathy:* Unsere Rechtshilfsverträge und der Schutz der frenden Staatsbürger — *Elemér Pólay:* Die Spuren des Schutzes einigen zu dem Person anknüpfenden immateriellen Güter — RUNDSCHAU: *Sergio Cotta:* Das Zusammenwesen als der ontologische Grund des Rechts — RECHTSLITERATUR—RECHTSLEBEN: *Ferenc Mádl:* Die Konferenz der Akademie des Internationalen Handelsrechts — Stefánia Mertanová: Jus tavernicale *(János Szita)* — Helmut Coing: Europäisches Privatrecht *(Zlinszky János)*

CONTENTS: *Attila Rácz:* The protection of the basic rights of citizens in Hungary — *Tibor Madarász:* On some problems of our legislation — *András Sajó:* The law among the regulation technics of economy — *Tamás Sárközy:* On the law of the Chinese economic reform, Part Four — *Attila Hlavathy:* Legal remedy-type agreements and the legal protection of foreign citizens — *Elemér Pólay:* The civil law protection remnants of some intangible assets related to presonality in the Roman law. *Review: Sergio Cotta:* Co-existence as ontological base of law. *Legalliterature — Legal life: Ferenc Mádl:* The conference of the International Commercial Law Academy in Harvard — Stefania Mertanova: Jus tavernicale *(János Szita)* — Helmut Coing: Europäisches Privatrecht *(János Zlinszky).*

XLII. új évfolyam 3. szám Budapest, 1987. március hó

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

*Rácz Attila*

# Az állampolgárok alapvető jogainak védelme Magyarországon

## I.

### *Az állampolgárok alapvető jogairól általában*

*1. Az állampolgárok alapvető jogainak alkotmányba, vagy törvényi szintű jogszabályba foglalása* nem tekint vissza régi múltra Magyarországon. Először a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság 1919. június 23-án elfogadott Alkotmánya rendelkezett a dolgozók jogairól. A Tanácsköztársaság 1919 augusztusi bukása után csak a II. világháború befejeztével, a népi demokratikus átalakulása kezdetén rögzítették ismét az állampolgárok alapvető jogait a magyar törvénytárban. A magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvénycikk egyebek között kimondta, hogy a köztársaság a polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést. Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és az önkormányzatok életének irányításában. Ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem foszthető meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja (Preambulum). Az állampolgárok alapvető jogainak szabályozásában újabb szakasz vette kezdetét azután azzal, hogy a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény már nem csupán a bevezetőjében és felsorolásszerűen, hanem külön fejezetben és viszonylag részletesen rögzítette az „állampolgárok jogait és kötelességeit" (VIII. fejezet). Lényegében ma is ez az Alkotmány van hatályban, a később bekövetkezett módosításokkal és kiegészítésekkel. Az Alkotmány módosításaival egységes szerkezetbe foglalt szövegét jelenleg az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény tartalmazza. Ennek a VII. fejezete egyenként szabályozza „az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit". Emellett az Alkotmány kimondja, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat (54. § (1) bek.). Ennek rögzítésével az Alkotmány alkotmányos rendszerükbe iktatta a Magyarország által elfogadott nemzetközi szerződésekben szabályozott és az azokban általában „emberi jogok" elnevezéssel megjelölt jogokat is. Függetlenül attól, hogy azok az Alkotmányban az állampolgárok alapvető jogai között szerepelnek-e.

Magyarország jogrendjébe szervesen illeszkedik az emberi jogokról intézkedő több nemzetközi szerződés. Már csak azért is, mert ezeket a magyar jogba mindenkire kötelező törvényi szintű jogszabályokkal teljes értékűen integrálták. Külön meg kell említeni, hogy a Párizsban 1947. február 10. napján kelt békeszerződést az 1947. évi XVIII. törvény az ország törvényei közé iktatta. Ez többek között kimondta, hogy Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz azirán t, hogy a magyar fennhatóság alá tartozó minden személynek biztosítsa faji, nemi, nyelvi vagy vallási különbség nélkül az emberi jogok és az alapvető szabadságok élvezetét, ideértve a véleménynyilvánítás, a sajtó és közzététel, a vallásgyakorlat, a politikai véleménynyilvánítás és a nyilvános gyülekezés szabadságát (II. Rész, I. Cím, 2. cikk). Az Egyesült Nemzetek Alapokmányát az 1956. évi I. törvény iktatta Magyarország törvényei közé. Az Alapokmány hitet tett „az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők, valamint a nagy és kis nemzetek egyenjogúsága mellett (Preambulum). A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok

*Rácz Attila* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

Nemzetközi Egyezségokmányát az 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelettel, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát pedig az 1976. évi 9. számú törvényerejű rendelettel általánosan kötelező belső jogszabályként is kihirdette. Éppen ezért az ezekbe foglalt emberi jogok és garanciák nem csupán irányt mutatnak a belső jogalkotás számára, hanem a szabályozás kogens jellegétől függően a joggyakorlat számára is közvetlenül kötelezők.

*2.* Magyarország hatályos Alkotmánya nem véletlenül, hanem tudatosan beszél az *„állampolgárok"* alapvető *jogairól.* Az ilyen megközelítésben az a felfogás jut érvényre, hogy a jogok — *Szabó* Imre szavaival — nem az egyedülálló, önmagában vett, természetes ember állapotát fejezik ki az államhoz való viszonyában, hanem a társadalmi emberét, az embernek mint társadalmi, mint politikai lénynek a viszonyát ahhoz a politikai államban szervezett társadalomhoz, amelynek meghatározott módon — aktíve vagy passzíve — a része. (Az emberi jogok. 42. old.) A jogok tehát nem az ember természetes és elidegeníthetetlen jogai, nem természetjogi eredetűek. Nem állnak az államon, az állami jogrenden kívül, hanem a pozitív jog intézményei. Az államilag szervezett társadalomban csak úgy érvényesülhetnek, ha az állam biztosítja azokat az állampolgárok (vagy általában a joghatósága alá tartozó személyek) számára. Ez még akkor is így van, ha az újabb magyar jogirodalomban általánosan elfogadottnak mondható álláspont szerint az állampolgárok jogainak elismerése, védelme és biztosítása nem az állam által a polgárainak nyújtott „adomány". Az államnak biztosítania kell a polgárai számára a társadalmi fejlődésnek és az emberi szabadság adott korban élenjáró eszméinek megfelelő jogok gyakorlását. Ebből indulnak ki azok a törekvések is, amelyek az állampolgárok jogainak szélesítését szorgalmazzák.

Az állampolgárok *„alapvető" jogai* közé azokat a jogokat szokták sorolni, amelyek az államilag szervezett társadalomban az adott korban és az adott országban a legfontosabbnak tekinthetők az állampolgárok egyéni és csoportérdekeinek érvényesülése szempontjából. Az egyéni, a csoport és a közérdek egyeztetése alapján ilyen jogokról általában az állam alkotmánya is kifejezetten rendelkezik. Az állampolgárok jogait szűkebb vagy tágabb körben az alkotmány erejénél fogva az állampolgárok alapvető jogainak ismeri el. Ezzel kötelezettséget vállal arra, hogy külön súlyt helyez e jogok érvényesülésére és biztosítására. Ebben van a jelentősége annak, ha az állampolgárok egyes jogait az alkotmány alapvető vagy alkotmányos jogként is deklarálja.

A *magyar Alkotmányban deklarált alapvető állampolgári jogok* — nagyrészt az alkotmányos szabályozás sorrendjében, de ennek alapján bizonyos csoportosítást is alkalmazva — a következők:

*a)* 1. az állampolgárok munkához való joga (55. § (1) bek.), 2. az állampolgárok joga a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazáshoz (55. § (1) bek.), 3. az állampolgárok pihenéshez való joga (56. § (1) bek.), 4. a személyi tulajdonhoz való jog (11. §), 5. az állampolgárok joga az élet, testi épség és egészség védelméhez (57. § (1) bek.), 6. az állampolgárok anyagi ellátásához való joga öregség, betegség és munkaképtelenség esetén (58. § (1) bek.), 7. az állampolgárok művelődéshez való joga (59. § (1) bek.), 8. a tudományos és művészi alkotó tevékenység szabadsága (60. §);

*b)* az állampolgárok törvény előtti egyenlősége és egyenjogúsága (61. § (1) bek.);

*c)* 1. az állampolgárok lelkiismereti szabadsága és a vallás szabad gyakorlásának joga (63. § (1) bek.), 2. szólásszabadság, sajtószabadság és gyülekezési szabadság (64. §), 3. egyesülési jog (65. § (1) bek.), 4. az állampolgárok személyi szabadsághoz és sérthetetlenségéhez való joga, a levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartásához való jog (66. §);

*d)* az állampolgárok joga arra, hogy részt vegyenek a közügyek intézésében (68. § (1) bek.);

*e)* menedékjog (67. §).

Az Alkotmány az említett alapvető állampolgári jogok deklarálásán túlmenően több jog tekintetében intézkedik ezek érvényesüléséről és biztosítékairól is, jóllehet a részletes szabályozás általában az Alkotmány végrehajtása tárgyában kiadandó törvényi szintű jogszabályokra tartozik. Nem kizárt azonban az sem, hogy az egyes jogok érvényesülésének alapvető kérdéseit rendező törvényi szintű jogszabályok alapján és az azokba foglalt külön felhatalmazásra a további részleteket alsóbb szintű jogszabályok állapítsák meg.

*3.* Épp úgy, mint a jogok általában, az államilag szervezett társadalomban az alapvető állampolgári jogok is csak az állam által elismert körben realizálódhatnak. Megvalósulásukat elősegítheti az állam szervező és anyagi támogatása, akárcsak a jogok érvényesülésének állami védelme. Az állam tehát mindenképpen „jelen van" az állampolgárok alapvető jogainak realizálásában, még akkor is, ha az egyes jogok érvényesülése tekintetében az *állam szerepe* esetleg eltérő.

A jogrendszerben több alapvető állampolgári jog eleve csak a hatályos jogszabályokban meghatározott tartalommal, a jogszabályokban meghatározott feltételek esetén érvényesülhet. Nyilvánvaló pl., hogy a jogszabályoknak pontosan meg kell határozni, mit is jelent az öregek, betegek és munkaképtelenek anyagi ellátásához való joga? Kik tekinthetők öregeknek, betegeknek vagy munkaképteleneknek, s ha ilyeneknek tekinthetők, esetleg további feltételek (szűkös vagyoni helyzet stb.) megléte esetén milyen típusú és milyen mértékű állami vagy más anyagi ellátáshoz van joguk? Ha pedig a jog az állammal szemben érvényesíthető, az ilyen és hasonló jogoknál a konkrét jogérvényesüléshez általában az is szükséges, hogy a hatáskörrel rendelkező állami szerv a jogszabályok alapján az állampolgár konkrét jogosultságát egy jogosító hatósági határozatban megállapítsa. Akkor, ha a konkrét ügyben fennállanak a jog érvényesülésének általános anyagi jogi feltételei. De a konkrét jogérvényesüléshez egyébként is elkerülhetetlen az állam jogalkalmazó eljárása mindazokban az esetekben, amikor a jogszabályok a jog gyakorlását egy külön hatósági döntéstől (jogosító határozattól vagy engedélytől) teszik függővé. Sőt a jogalkalmazó szervek a jogszabályok alapján nem ritkán (pl. a rendelkezésre álló anyagi eszközök korlátozottsága miatt) arra is fel vannak hatalmazva, hogy mérlegelési jogkörben döntsenek az egyes jogok konkrét gyakorlásáról. Az ilyen szabályozás azonban már eléggé nehezen egyeztethető össze az alapvető állampolgári jogok természetével. Leginkább ebben a körben indokolt ugyanis

arra törekedni, hogy a jogok „alanyi" jogként kerüljenek megfogalmazásra.

Az előbbiekkel szemben vannak olyan alapvető állampolgári jogok is, amelyek szabadon gyakorolhatók. A jogi szabályozás kiindulópontja az, hogy a gyakorlásukhoz nem szükséges az állam külön jogosító, vagy engedélyező határozata. Az ilyen szabályozás a szabályozás logikája szerint nem vitásan teljesebb körű joggyakorlást tesz lehetővé. Még akkor is, ha az állampolgárok „abszolút" jogairól ekkor sem beszélhetünk. Mások jogainak vagy a köz érdekének elsőbbséget adva a jogszabályok általában e jogok tekintetében is megállapítanak általánosan érvényes korlátokat, illetve lehetővé teszik a joggyakorlás konkrét hatósági eljárásban történő megvonását, korlátozását. A szabad joggyakorlás tipikus esete Magyarországon pl. a személyes szabadsághoz, pontosabban: az ország területén a szabad mozgáshoz való jog. E jog érvényesülésének is vannak azonban — épp úgy, mint más országokban — különböző korlátai. A jogszabályok tiltják pl. azt, hogy másnak a lakásába, egyéb helyiségébe vagy az ezekhez tartozó bekerített helyre erőszakkal, fenyegetéssel, hivatali eljárás színlelésével bárki bemenjen vagy bent maradjon. Vagy az állami szervek közül a jogszabályok alapján pl. a bíróságok jogosultak arra, hogy a Büntető Törvénykönyvben (1978. évi IV. törvény) meghatározott bűncselekmények elkövetőit szabadságvesztéssel büntessék. A Szabálysértési Törvénykönyvben (1968. évi I. törvény) körülírt esetekben a szabálysértések elkövetőit a hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek rövid időtartamú elzárásbüntetéssel sújthatják. A hatályban levő jogszabályok szerint lehetőség van állampolgárok rövid időtartamú őrizetbe vételére, a büntetőeljárásban a bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható személyek előzetes letartóztatására, a veszélyeztető állapotú elmebetegek kórházi elmeosztályon tartására stb.

Igen nagy az állam szerepe az alapvető állampolgári jogok érvényesítésében olyan módon, hogy a különböző érdekeket egyeztetve jogszabályokkal korlátozza más személyek és szervezetek állampolgárok jogait érintő tevékenységét. Vagy más személyek és szervezetek számára az állampolgári jogok érvényesülése érdekében közreműködési kötelezettséget ír elő. Előbbire példa az egészségvédelmet szolgáló környezetvédelmi előírások kidolgozása, az utóbbira a Munka Törvénykönyve (1967. évi II. törvény) szerint a munkáltatónak az a kötelezettsége, hogy a dolgozó által végzett munka bérét és egyéb díjazását egyéni munkateljesítménye, valamint a munkáltató eredményes működéséhez való hozzájárulása alapulvételével állapítsa meg.

A magyar állam aktív szerepet vállal számos alapvető állampolgári jog, különösen a gazdasági, egészségügyi, szociális és kulturális jogok érvényesülését előmozdító anyagi előfeltételek biztosításában. Csak néhány példát említve, az egészség védelméhez való jog érvényesülését elősegíti úgy is, hogy az általános állami egészségügyi ellátás keretében állampolgári jogon, minden állampolgár számára ingyenesen biztosítja az általa létrehozott és fenntartott intézményekben a betegek gyógyító-megelőző ellátását. Intézményeket hoz létre és működtet az arra rászoruló öregek és betegek gondozására. Az államilag szervezett társadalombiztosítás keretében és más költségvetési eszközökből biztosítja az öregek, a betegek és az arra rászoruló munkaképtelenek pénzügyi biztonságát. A művelődéshez való jog előfeltételeiről elsősorban az állam gondoskodik. Ebben a körben oktatási, nevelési és más, közművelődési célokat szolgáló intézményeket, intézeteket, vállalatokat létesít és tart fenn. A közművelődéshez szükséges anyagi eszközöket döntő mértékben az állam a költségvetéséből biztosítja.

Az állam néhány alapvető állampolgári jog érvényesülését elősegíti úgy is, hogy „maga lép a kötelezett helyébe", ha más személyek vagy szervek nem teljesítik a jogok érvényesülése érdekében előírt közreműködési kötelezettségüket. Csak egy példát említve, Családjogi Törvényünk (1974. évi I. törvény) szerint a szülők joga és kötelezettsége kiskorú gyermekük gondozása és nevelése. A gyámhatóság azonban pl. állami gondozásba veszi a kiskorút akkor, amikor a neveléséről a szülők önhibájukból nem gondoskodnak, és ezzel a gyermek testi, értelmi, erkölcsi fejlődését, helyes irányú nevelését közvetlenül akadályozzák, vagy gyógykezeltetését elhanyagolják, illetve a szülők magatartása miatt a gyermek további nevelése családi környezetben nem biztosítható. Ez elkerülhetetlenül szükséges egyebek között ahhoz, hogy a kiskorúak testi épséghez és egészségvédelméhez való joga is megvalósuljon.

Végezetül valamennyi alapvető állampolgári jog tekintetében kiemelkedő az állam szerepe abban, hogy a jogok bárki részéről történő megsértése esetén jogi úton segítséget nyújt a jogok érvényesüléséhez, illetve a jogsértések kiküszöböléséhez.

## II.

### *Az állampolgárok alapvető jogainak garanciáiról általában*

*1.* Az állampolgárok alapvető jogainak alkotmányos megállapítása nem több mint egyszerű deklaráció akkor, ha az adott országban, az adott időszakban nem léteznek a jogok érvényesüléséhez elengedhetetlenül szükséges *politikai, anyagi és jogi garanciák.* Nem kétséges ugyanis, hogy az alkotmányosság és törvényesség követelményét semmibe vevő antidemokratikus hatalmi-politikai rendszerben igen rosszak az esélyei az alkotmányos jogok érvényesülésének is. Az alkotmányosság és törvényesség fejlesztése mellett elkötelezett politikai rendszerben viszont megnövekednek az állampolgári jogok érvényesülésének lehetőségei. Ezt mutatták az utóbbi harminc év magyarországi tapasztalatai is. Az sem vitatható, hogy az alapvető állampolgári jogok, különösen a gazdasági, egészségügyi, szociális és kulturális jogok alkotmányos programjából csak akkor lehet valóság, ha az ország társadalmi-gazdasági rendszere — szükség esetén a javak állami újraelosztásával — biztosítja a megvalósítás anyagi előfeltételeit. Nagyon fontos azonban, hogy az alapvető állampolgári jogok érvényesülését *jogi garanciák* is előmozdítsák. Olyan garanciák, amelyek a jog kötelező erejénél fogva intézményesen kedvező lehetőségeket teremtenek az alapvető állampolgári jogok érvényesüléséhez. Éspedig azon túl, hogy bizonyos politikai és anyagi garanciákat jogszabályokba foglalják.

Magyarország jogrendszerében több mint negy-

ven éve találhattunk kifejezetten az alapvető állampolgári jogok védelmére rendelt jogi garanciát is. Az emberi alapjogok hatályosabb védelméről szóló 1946. évi X. törvénycikk ugyanis úgy rendelkezett, hogy bűntettet követ el és — amennyiben súlyosabb büntetőrendelkezés alá nem esik — öt évig terjedhető börtönnel büntetendő az a közhivatalnok, aki hivatali eljárásában vagy intézkedésével másnak az 1946. évi I. törvénycikk bevezetésében foglalt valamely természetes és elidegeníthetetlen jogát törvényellenesen megsérti. Ha azonban a cselekmény másnak jelentékeny kárt vagy más súlyos sérelmet okozott, a büntetés öt évig terjedhető fegyház. A szabadságvesztés-büntetésen felül a törvénycikk szerint a hivatalvesztést és a politikai jogok gyakorlatának felfüggesztését is ki kell mondani. Nem tudunk azonban arról, hogy e törvénycikk alapján — 3 évig tartó hatálya alatt — akár egy eljárást is indítottak volna. Azóta pedig *a magyar jogrendszerben nem is léteznek az alapvető állampolgári jogok védelmét biztosító általános jogi garanciák.* Olyan garanciák, amelyek valamennyi alapvető állampolgári jog és csakis ezek érvényesülését szolgálják. Az alkotmányos jogok hatékonyabb védelme érdekében csak az újabb jogirodalomban merült fel ismét az általános jogi garanciák intézményesítésének szüksége. *Szamel* Lajos pl. megalapozottan érvelt az „alkotmányos panasz" bevezetése mellett. Ez azt jelentené, hogy az állampolgár vagy az állampolgárok közössége egy kellően magas szintű fórum előtt kérhet orvoslást minden olyan esetben, amikor a véleményük szerint az államigazgatási szervek határozata vagy intézkedése alkotmányos jogaikat megsértette. Feltéve, hogy az adott ügyben bírói, vagy quasi-bírói szerv előtt nem kereshetnek védelmet. Ennek azonban a szerző szerint csak akkor lehetne realitása, ha a közigazgatási bíráskodás — a jelenlegi eléggé szűk lehetőségekkel szemben — általánossá válna. Másküléonben az alkotmányos panasz elbírálása az erre hivatott szervet megoldhatatlan munkateher elé állítaná. (Az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozása „Az eljárási jogok az alkotmány rendszerében" c. kötetben. 132. és köv. old.)

Az állampolgárok alapvető jogainak megvalósulását a hatályos magyar jogban *az egyes jogok érvényesülésének anyagi, eljárási és szervezeti jogi garanciái biztosítják.* Ez még akkor is megállapítható, ha az egyes jogok garanciái több szempontból hasonlóságot mutatnak. Vagy azért, mert rájuk is vonatkoznak a jogérvényesülés általános garanciái, vagy pedig azért, mert bizonyos garanciák biztosításának valamennyi alapvető állampolgári jog védelmében nagy jelentőséget tulajdonítanak.

*2.* Az állampolgárok alapvető jogainak megvalósulását a jogrendszerben több oldalú *anyagi jogi garanciák* szolgálhatják.

*a)* A jogok megvalósulásában igen nagy szerepe van az olyan anyagi jogi szabályozásnak, amely az egyes alapvető állampolgári jogok minél teljesebb körű érvényesülését teszi lehetővé. Azaz az olyan szabályozásnak, amely a jogok konkrét tartalmát úgy határozza meg, hogy az minél szélesebb körben jogosítson, illetve csak a feltétlenül szükséges esetekben korlátozzon. Ez a törekvés egyértelműen jellemző a magyar jogalkotásra, jóllehet számos jog tekintetében felmerül a jogok további szélesítésének, vagy a korlátozások további „oldásának" igénye. Ezek igazolására azonban érdemes lehet egy-egy példát külön is felhozni.

A magyar jog pl. a betegek anyagi ellátásához való jogának keretében széles körben, a garanciális jogosítványok egymást kiegészítő és egymásra épülő rendszerében biztosítja a betegek pénzügyi ellátását. A betegek pénzügyi ellátása három formában történik: az általános társadalombiztosítás keretében, a megváltozott munkaképességűek foglalkozási rehabilitációjával vagy annak sikertelenségével összefüggésben, valamint a szociális segélyezés során. A társadalombiztosítás keretében a beteg jogosult táppénzre, rokkantsági nyugdíjra, a tartósan beteg gyermekét gondozó szülő felemelt összegű családi pótlékra. A megváltozott munkaképességűek foglalkozási rehabilitációjával, vagy annak sikertelenségével összefüggésben a megváltozott munkaképességű személy kereset-, illetve jövedelemkiegészítésre, átmeneti vagy rendszeres szociális járadékra jogosult. A munkaviszonya vagy szövetkezeti tagsági viszonya alapján pénzügyi ellátásra nem jogosult beteg személy is rendszeresen szociális segélyben részesíthető. A kiskorúak után a szülők — ha róluk szociális körülményeik miatt gondoskodni nem tudnak — rendszeres nevelési segélyt kaphatnak. Valamennyi pénzügyi juttatásnak vannak azonban az anyagi jogban bizonyos, pl. az arra való jogosultságot, a juttatás mértékét vagy időtartamát körülíró feltételei. Éppen ezért a pénzügyi ellátás kiterjedt rendszere mellett is — elsősorban az ország gazdasági helyzetétől függően — szükségszerűen felmerül a jogok további szélesítésének igénye.

A korlátozások lehető legszűkebb keretek közé szorításának van elsősorban garanciális jelentősége azoknál a jogoknál, ahol az anyagi jogi szabályozás a szabad joggyakorlást veszi alapul. Mind a korlátozások fajait, mind a korlátozások feltételeit és időtartamát tekintve. A magyar jog pl. — mint már szó volt róla — különböző okokból lehetővé teszi a személyes szabadsághoz való jog gyakorlásának hatósági eljárásban történő megvonását vagy korlátozását. Garanciákat teremt azonban arra, hogy jogmegvonásra vagy korlátozásra csak a feltétlenül szükségesnek tartott körben kerüljön sor. Ezek között a garanciák között kell értékelni pl., hogy büntetőjogi szabadságvesztés-büntetést a bíróságok csak a legfelsőbb képviseleti szervek által törvényben vagy törvényerejű rendeletben statuált bűncselekmények miatt mondhatnak ki *(nullum crimen — nulla poena sine lege).* A közigazgatási szervek csak a legfelsőbb képviseleti szervek által törvényben vagy törvényerejű rendeletben megállapított szabálysértések miatt szabhatnak ki elzárásbüntetést, és ennek az időtartama a 60 napot nem haladhatja meg. Őrizetbe vételre államigazgatási okokból szabály szerint csak 24 órai időtartamra kerülhet sor, és csak akkor, ha pl. az őrizetbe vételt a személyazonosság megállapítása, vagy az őrizetbe vett személy érdekei (túlittasság, ön- és közveszélyes állapot) szükségessé teszik. 3 napig, ha pl. a feltételes szabadságon levő pártfogoit a hatóság elől elrejtőzött, vagy alaposan tartani kell az elrejtőzésétől. Csak az elzárással sújtható szabálysértések elkövetőit lehet államigazgatási eljárásban 3 + 8 napig — ügyészi jóváhagyással — őrizetben tartani. A büntetőeljárásban a Büntetőeljárási Törvénykönyv (1973. évi I. törvény) szerint a bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható terheltet csak akkor lehet őrizetbe venni, ha

a tettenéréskor a személyazonosság nem állapítható meg, vagy ha előzetes letartóztatásának is helye lehetne. Az őrizetbe vétel időtartama szabályként a 3 napot nem haladhatja meg. A bűncselekmény elkövetésével alaposan gyanúsítható terheltet az ügyész vagy a nyomozó hatóság (ügyész által jóváhagyott) határozatával, illetve a vádirat benyújtása után a bíróság határozatával csak olyan esetben lehet előzetes letartóztatásba helyezni, ha szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményt követett el és a Büntetőeljárási Törvénykönyv által meghatározott további előfeltételek is fennállanak. Az elmebeteg kórházi elmeosztályon tartására csak akkor van lehetőség, ha eredményesen csak az elmeosztályon kezelhető, vagy az elmebeteg veszélyeztető állapotban van. De az anyagi jogi garanciák felsorolását — főleg más szabadságkorlátozó intézkedések tekintetében — tovább is lehetne folytatni annak igazolására, hogy a magyar jog általában csak a feltétlen elsőbbséget élvező közérdek érvényesülésének biztosítása érdekében és csak a feltétlenül indokolt mértékig teszi lehetővé a személyes szabadság hatósági eljárásban történő megvonását vagy korlátozását. Még akkor is, ha a jogi szabályozás ilyen szempontból nem mindig kielégítő. Így a jövőben szükséges lenne az előzetes letartóztatás maximális időtartamát a törvényben pontosan meghatározni. Vagy pl. indokolt lenne az államigazgatási okokból elrendelt kitiltás, rendőrhatósági felügyelet alá helyezés és kényszertartózkodási helyre utalás lehetséges okait a jogszabályokban taxatíve megállapítani stb.

*b)* Az alapvető állampolgári jogok anyagi jogi garanciáinak sorában nagyon jelentősek azok a garanciák, amelyek a jogok sérelme esetén biztosítják a jogsértés megszüntetését, illetve a jogsértés következményeinek kiküszöbölését. Ilyen garanciák a jogrendszerben széles körben elterjedtek. A garanciák természetének érzékeltetésére azonban a Polgári Törvénykönyv (1977. évi IV. törvény) személyhez fűződő jogok védelmével kapcsolatos néhány szabályát nem felesleges külön is kiemelni.

A személyhez fűződő jogok sérelme a Polgári Törvénykönyv szerint különösen a magánszemélyek bármilyen hátrányos megkülönböztetése nemük, fajuk, nemzetiségük vagy felekezetek szerint, továbbá a lelkiismereti szabadság sérelme és a személyes szabadság jogellenes korlátozása, a testi épség, az egészség, valamint a becsület és az emberi méltóság megsértése. De ezeken a nagyrészt alkotmányos jogok közé tartozó jogokon kívül ide értendő még pl. a névviseléshez való jog és a jóhírnév sérelme, a képmással, hangfelvétellel vagy a számítógépes nyilvántartással való visszaélés, a levéltitok és magántitok megsértése, valamint a magánlakáshoz fűződő jogok sérelme is. Az a személy pedig, akit a személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja: követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását. Követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől. Követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozattal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak. Követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő mivoltától megfosztását. Mindezeken túl — amint azt majd a későbbiekben tárgyaljuk — kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.

*c)* Az anyagi jogi garanciák között kell számon tartani azokat a felelősségi szabályokat is, amelyek lehetőséget nyitnak a jogsértések következményeinek kiküszöbölésére, vagy pedig — preventív erejüknél fogva — a jogsértések megelőzésére. A felelősségi szabályok általános jellegük miatt, illetve bizonyos jogsértések külön szankcionálásával az állampolgárok alapvető jogait is védelmezik.

Az állampolgárok alapvető jogainak sérelme esetén a káros következmények — a természetüktől függően — kiküszöbölhetők a kártérítési felelősség megállapításával. Az általános kártérítési szabályok ugyanis ilyen esetekben is alkalmazhatók. A Polgári Törvénykönyv pl. kimondja, hogy aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Csak akkor mentesül a felelősség alól, ha úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. A jogellenes és felróható (szándékos vagy gondatlan) magatartással okozott kárt akkor is meg kell téríteni, ha az a hatósági eljárás hibája miatt keletkezett. Azzal a feltétellel, hogy ilyenkor a felelősség megállapításának csak akkor lehet helye, ha a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható, illetőleg a károsult a kár elhárítására alkalmas rendes jogorvoslati lehetőségeket igénybe vette. A kártérítési felelősség egyébként a törvényben meghatározott esetekben felróhatóság (sőt konkrét jogellenesség) hiányában is megállapítható. Az állampolgárok alapvető jogait is érintő károkozás körében pl. az Egészségügyi törvény (1972. évi II. törvény) szerint akkor, ha jogszabály vagy hatóság kötelező rendelkezése alapján végrehajtott egészségügyi intézkedés folytán az állampolgár egészségében vagy testi épségében károsodott, megrokkant vagy meghalt, őt, illetőleg az általa eltartott hozzátartozóit az állam kártalanítja mindazért a kárért, amely a társadalombiztosítás alapján nem térül meg. Viszont nem köteles az állam kártalanítást adni, ha a kár a károsult felróható magatartása miatt következett be. Ha a kárnak csak egy része vezethető vissza a károsult felróható magatartására, részleges kártalanításnak van helye. Ezeken kívül azonban még feltétlenül meg kell említeni azt is, hogy a polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályokon kívül a más jogágakba tartozó kártérítési szabályok is lehetőséget adnak az okozott kár megtérítésére. A munkajogban pl. az a szabályozás kiindulópontja, hogy a munkáltató a dolgozónak a munkaviszony keretében okozott kárért vétkességére tekintet nélkül teljes felelősséggel tartozik.

Az alapvető állampolgári jogok megsértésétől is visszatarthatnak a „büntető természetű" felelősségi szabályok. Vagy úgy, hogy a jogsértéseket meghatározott körben általában szankcionálják. A Munka Törvénykönyve szerint pl. a dolgozó a munkáját egyebek között az arra vonatkozó jogszabályoknak megfelelően köteles elvégezni. Abban az esetben pedig, ha a munkaviszonnyal kapcsolatos kötelezettségét vétkesen megszegi, fegyelmi felelősségre vonható. A büntető természetű felelősségi szabályok között azonban vannak olyanok, amelyek az alapvető állampolgári jogokat is érintő jogsértéseket külön szankcionálják. A magyar jogban igen elterjedt pl. a különböző környezetvédelmi bírságok kiszabásának lehetősé-

ge. A szabálysértési jog az alapvető állampolgári jogokat sértő néhány magatartás elkövetőjét szabálysértési büntetéssel fenyegeti. Ilyen magatartások pl. a közegészségügyi szabályszegések enyhébb esetei, a dolgozók munkaviszonyra vonatkozó szabályokban biztosított jogainak megsértése, a munkavédelmi szabálysértések stb. A Büntető Törvénykönyvben meghatározott esetekben az alapvető állampolgári jogokat súlyosan sértő magatartások elkövetői viszont már büntetőjogi büntetéssel is büntethetők. A Btk. szerint bűncselekménynek minősül egyebek között az emberölés, a testi sértés, a személyi szabadság megsértése, a magánlaksértés, a levéltitok megsértése stb.

*3.* Az állampolgárok jogainak realizálása, a jogosító határozatok meghozatala, a szankciók és más korlátozások alkalmazása, valamint a jogsértések kiküszöbölése is valamilyen eljárásban, éspedig a hatóság részéről hatósági eljárásban történik. Az anyagi jogosultságok és kötelezettségek érvényesülése tekintetében sem lényegtelen kérdés, hogy milyen ez az eljárás? Az állampolgárok indokolatlan korlátozásától és a bürokratikus megnyilvánulásoktól mentes eljárásban léteznek-e megfelelő *eljárási jogi garanciák* az anyagi jogszabályok rendelkezéseinek érvényesülésére? Arra, hogy az eljárásban a valóságos tényállás megállapítása alapján törvényes és elfogulatlan döntés szülessen. Nyilvánvaló, hogy az ilyen garanciák az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülése szempontjából is külön értékelendők.

Messzire vezetne az eljárási jogok garanciarendszerének részletesebb tárgyalása. A magyar jogban intézményesített garanciák természetéről azonban adhat valami képet már az államigazgatási, polgári és büntetőeljárási törvénykönyvekben, valamint a bíróságokról szóló törvényben kifejezetten deklarált néhány alapelv felsorolása is. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény rögzíti a hatóság, az ügyfelek, továbbá az eljárásban részt vevő más szervek és személyek együttműködésének, az ügyfelek törvény előtti egyenlőségének, az anyanyelv használatának, az ügyfelek nyilatkozattételi és jogorvoslati jogának, a részrehajlás tilalmának és a törvényesség megtartásának, továbbá a gyors és egyszerű eljárás biztosításának alapelveit. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény kimondja, hogy a bíróság köteles az igazság kiderítésére törekedni. Hivatalból gondoskodik a perek alapos és gyors tárgyalásáról. A bíróságok tárgyalásai — a törvényben megállapított kivételektől eltekintve — nyilvánosak. A bírósági eljárásban az anyanyelvét mindenki használhatja. A büntetőeljárás külön deklarált alapelve az ártatlanság vélelme, az állampolgári jogokat korlátozó kényszerintézkedések törvényességének követelménye, a valóságnak megfelelő tényállás megállapításának kötelezettsége, a terhelt védelemhez való joga, az anyanyelv használatának, a vád, a védelem és az ítélkezés egymástól való elválasztásának, a tárgyalások szóbeliségének és nyilvánosságának, valamint a jogorvoslat biztosításának az alapelve. A bíróságokról szóló 1972. évi IV. törvény ezeken túl a polgári ügyekben rögzíti a képviselethez való jog alapelvét, továbbá a polgári és a büntetőbírósági eljárásra egyaránt kiterjedő érvénnyel biztosítja a társasbíráskodás, a népreszvétel, a bírói függetlenség és a jogorvoslathoz való jog érvényesülésének elveit is.

Az eljárási jogi garanciák között talán a legáltalánosabb és a legfontosabb a rendes és rendkívüli jogorvoslati jogosultságok biztosítása. Néhány kivételtől eltekintve biztosítva van ez az államigazgatási, polgári, büntető- és általában más jogilag szabályozott eljárásokban is. Sőt helye van ennek a jogilag külön nem szabályozott eljárásokban (pl. az orvosi gyógyító tevékenység megtagadásával vagy a szükséges gyógyító eljárások kiválasztásával kapcsolatban) is. A közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény ugyanis kimondja, hogy az állampolgárok egyéni jogsérelem vagy érdeksérelem kiküszöbölése érdekében panasszal élhetnek minden olyan esetben, amikor ezek elintézése nem tartozik más, jogilag szabályozott — így különösen bírósági, államigazgatási, munkaügyi (szövetkezeti) döntőbizottsági — eljárásra. Ha a panasz valamely szerv tevékenysége (mulasztása) ellen irányul, a panaszt az érintett szerv vezetője vizsgálja meg és intézi el. A szerv vezetőjének vagy más eljáró dolgozójának magatartása ellen irányuló panaszt a közvetlen felettes intézi el. Ha a panasztevő az intézkedést nem tartja kielégítőnek, kérelmére a panaszt — felülvizsgálat keretében — a felettes szerv intézi el. A felettes szerv intézkedése ellen további panasznak nincs helye.

*4.* A jogosítással, korlátozással és a jogsértések kiküszöbölésével kapcsolatos konkrét jogi eljárások lefolytatása szabály szerint az állami szervek hatáskörébe tartozik. Az állami szervek között azonban — különböző megfontolások alapján — a hatáskörök megoszlanak. A jogérvényesülés *szervezeti jogi garanciája* minden olyan megoldás, amely tekintettel van arra is, hogy bizonyos ügyekben olyan szerv kapjon hatáskört, ahol a törvényesség fokozott garanciái állnak rendelkezésre.

*a)* A jogrendszerben a bírák független jogállása, jogi felkészültsége és a *bírói eljárás* sokoldalú garanciával körülvett alaki rendje teremti meg a legkedvezőbb jogi feltételeket a törvényes, elfogultságtól mentes döntés biztosításához. Ez az alapja annak, hogy pl. az Alkotmány szerint az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják. A bíróságokról szóló törvény pedig az Alkotmány rendelkezését úgy konkretizálta, hogy a bíróság dönt a büntetőügyekben, a polgári jogi ügyekben, a családjogi ügyekben, a munkaügyi vitákban és a szövetkezeti tagsági viszonnyal összefüggő jogvitákban. Ilyen ügyekben más szerv csak a törvényben vagy minisztertanácsi rendeletben meghatározott esetekben járhat el. Kivételesen van tehát lehetőség arra, hogy a bírósági útra tartozó ügyekben más szerv (pl. a munkahelyen szervezett munkaügyi döntőbizottság, vagy szövetkezeti döntőbizottság) is eljárjon. Az azonban már *az alapvető állampolgári jogok érvényesülésének külön garanciája,* hogy a bíróságokról szóló törvény szerint az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit érintő ügyben ilyenkor is biztosítani kell a felek számára azt a lehetőséget, hogy az eljáró szerv határozata ellen — a jogszabályban meghatározott esetekben — bírósághoz forduljanak. De az alapvető állampolgári jogok érvényesülésének külön garanciája az is, hogy az Államigazgatási Eljárási Törvénykönyv alapján az ügyfél — a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben — jogszabálysértés miatt a bíróságtól az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha az az Alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, ille-

tőleg az ügyfélre ilyen kötelezettséget állapít meg. Ezek a törvényhozási törekvések az alapvető állampolgári jogok védelme szempontjából külön értékelendők, még akkor is, ha az alsóbb szintű jogszabályok nem eléggé következetesek a konkrét megvalósításban. Pl. a szabálysértések miatt közigazgatási büntetőbíráskodásban kiszabott elzárásbüntetés bírói felülvizsgálatának nincs helye. Vagy nincs lehetőség arra, hogy az államigazgatási eljárásban elrendelt kitiltást, rendőrhatósági felügyelet alá helyezést, illetve kényszertartózkodási helyre utalást az érintett személy a bíróság előtt megtámadhassa stb.

Figyelmet érdemel, hogy a magyar jogban az említett eseteken kívül is vannak olyan szabályok, amelyek az egyes alapvető állampolgári jogok fokozott érvényesülése érdekében bírói eljárást írnak elő. A Büntetőeljárási Törvénykönyv szerint pl. az ügyész vagy a nyomozó hatóság által elrendelt előzetes letartóztatás az első fokú bíróságnak a tárgyalás előkészítése során hozott határozatáig tart. A tárgyalás előkészítése során hozott határozatban dönteni kell az előzetes letartóztatás fenntartásának megalapozottságáról is. Ha pedig az ügy a bírósághoz még nem érkezett meg, a törvénykönyv meglehetősen hosszú idő elteltével, de egy év után biztosítja azt is, hogy bíróság, éspedig a Legfelsőbb Bíróság döntsön az előzetes letartóztatás további fenntartásának indokoltságáról. Találkozhatunk olyan megoldással is, amely államigazgatási ügyekben — garanciális okokból — nem államigazgatási szerv, hanem eleve a bíróság hatáskörét írja elő. Az 1982. évi 41. számú törvényerejű rendelet szerint pl. az alkoholistát — a jogszabályban meghatározott feltételek fennállta esetén — két évig tartó munkaterápiás alkoholelvonó intézeti kezelésre lehet kötelezni. Az intézeti kezelésre való kötelezés nem jogsértés miatt alkalmazott szankció, éppen ezért semmiképpen sem igazságszolgáltatási tevékenység. Minthogy azonban a személyes szabadsághoz való jog jelentős korlátozásával jár, feltétlenül indokolt, hogy ennek az államigazgatási intézkedésnek az alkalmazásánál a törvényesség érvényesülésének fokozott garanciáit biztosítsák. Erre tekintettel írja elő jogunk az államigazgatási szervek hatáskörének megállapítása helyett a bíróság eljárását. Az intézeti kezelés elrendelése tárgyában az egészségügyi igazgatási szerv javaslatára és az ügyész indítványára a bíróság dönt.

*b)* A törvényesség érvényesülésének és a jogok védelmének igen jelentős szervezeti jogi garanciája az is, hogy az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény szerint az államigazgatási hierarchiától és a bíróságoktól független *ügyészség* a vádemelési funkciók ellátása mellett felügyeletet gyakorol a nyomozás és a büntetésvégrehajtás törvényessége felett. Részt vesz a büntető- és a polgári bírósági eljárásban. Hatáskörébe tartozik továbbá az ún. általános törvényességi felügyelet is. Az ügyészi általános törvényességi felügyelet a Minisztertanácsnál alacsonyabb szintű államigazgatási hatóságok, valamint a tanácsok általános érvényű rendelkezéseire és a jogalkalmazás körébe tartozó egyedi döntéseire terjed ki. Kiterjed ezen túl a bíróságokon kívül jogvitát intéző szervek egyedi döntéseire, valamint a gazdasági és egyéb szervek munkaviszonnyal és szövetkezeti tagsági viszonnyal összefüggő egyedi döntéseire, épp úgy, mint a jogszabályok felhatalmazása alapján kiadott általános érvényű rendelkezéseire.

A centralizált felépítésű ügyészség közreműködik annak biztosításában, hogy az állami, a társadalmi és a szövetkezeti szervek, valamint az állampolgárok a törvényeket megtartsák és megtartassák. Törvénysértés esetén fellép a törvényesség védelmében.

## III.

### *Az állampolgárok alapvető jogainak alkotmányos garanciái*

Az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülését elősegítő alkotmányos garanciák három csoportba sorolhatók. Beszélhetünk az egyes alapvető állampolgári jogok alkotmányos garanciáiról. Említést lehet tenni általában a jogok érvényesülésének alkotmányos garanciáiról. Ezek mellett ide tartoznak azok az alkotmányos garanciák is, amelyek egyebek között az alapvető állampolgári jogokra vonatkozó alsóbb szintű jogi szabályozás alkotmányosságának és törvényességének biztosítását szolgálják.

*1. Az egyes alapvető állampolgári jogok alkotmányos garanciái* körében mindenekelőtt azokat a szabályokat kell kiemelni, amelyek biztosítják a jogok megvalósulásának anyagi előfeltételeit. Az Alkotmány pl. kimondja, hogy a munkához, valamint a végzett munka mennyiségének és minőségének megfelelő díjazásához való jogot a Magyar Népköztársaság a népgazdaság tervszerű fejlesztésével és a népgazdasági terven alapuló munkaerő-gazdálkodással valósítja meg. A pihenéshez való jogot a munkaidő törvényes megállapításával, fizetéses szabadság biztosításával, az üdülés megszervezésével segíti elő. Az élet, a testi épség és az egészség védelméhez való jogot az állam a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, az emberi környezet védelmével mozdítja elő. A Magyar Népköztársaság az anyagi ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás keretében és a szociális intézmények rendszerével biztosítja. A művelődéshez való jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, közép- és felsőfokú oktatással, a felnőtt dolgozók továbbképzésével és az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg. A nemzeti egyenjogúság úgy realizálódik, hogy az állam a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az anyanyelv használatát, az anyanyelven való oktatást, valamint saját kultúrája megőrzését és ápolását is. A nők egyenjogúságát szolgálják: munkalehetőségeiknek és munkafeltételeiknek megfelelő módon való biztosítása; terhesség és szülés esetére fizetett szabadság, az anyaság és a gyermek fokozott törvényes védelme, továbbá az anya- és gyermekvédelmi intézmények rendszere.

Az alkotmányos szabályozás sajátossága, hogy maga az Alkotmány kevés olyan jogi garanciát tartalmaz, amelynek alapján valamilyen jogosultság közvetlenül igényelhető. Találunk azonban néhány ilyen garanciát is. Ide tartozik pl. az ingyenes általános iskolai oktatáshoz való jog. De a lelkiismereti szabadsághoz való jog konkrét jogi garanciája az is, hogy a Magyar Népköztársaság a jog biztosítása érdekében az egyházat különválasztja az államtól. Mindamellett nem kétséges, hogy az Alkotmány átfogó módosításakor az alapvető állampolgári jogok jogi garanciáit indokolt jelentősen kibővíteni.

2. *A jogérvényesülés általános garanciája,* hogy az Alkotmány több állami szerv és szervezet (Minisztertanács, bíróságok, ügyészség) feladatai között külön megemlíti az állampolgárok jogainak védelmét és biztosítását. Az Alkotmány rögzíti a bírák függetlenségének, a társasbíráskodásnak és néprészvételnek, a bírósági tárgyalások nyilvánosságának, a büntetőeljárás alá vont személyek védelemhez való jogának, valamint a bíróságok részéről történő igazságszolgáltatásnak az alapelveit. De az Alkotmány rendezi az ügyészi törvényességi felügyelet alapvető kérdéseit is.

3. Az alkotmányos jogok megvalósulásának konkrét jogi feltételeit általában nem az Alkotmány, hanem a törvények és az alsóbb szintű jogszabályok szabályozzák. A jogok megvalósulásában éppen ezért kiemelkedő a szerepe annak, hogy az alsóbb szintű jogszabályok rendelkezései megfelelnek-e az Alkotmánynak, illetve a magasabb szinten kiadott jogszabályoknak. Vannak-e a *jogszabályalkotás törvényességének olyan garanciái, amelyek az alkotmányos jogok védelmét is szolgálják?*

Az Alkotmány rendelkezik arról, hogy egyes állami szervek az alkotmány- vagy törvénysértő jogszabályok felülvizsgálatára is jogosultak. Az Országgyűlés pl. ellenőrzi az Alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szervek Alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését. Az Elnöki Tanács őrködik az Alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az Alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat. A Minisztertanács az alárendelt szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisít, illetőleg megváltoztat, amely törvénybe ütközik, vagy közérdeket sért. Megsemmisíti továbbá a tanácsok azon rendeleteit és határozatait, amelyek a társadalom érdekét sértik. Az Alkotmány alapján létezik azonban Magyarországon egy olyan szerv is, amelynek az a kifejezett feladata, hogy működjék közre a jogszabályalkotás alkotmányosságának és törvényességének biztosításában.

Az 1949. évi Alkotmány módosítása tárgyában kiadott 1983. évi II. törvény intézkedett az *Alkotmányjogi Tanács* felállításáról. Az Alkotmányjogi Tanács szervezetére és működésére vonatkozó részletes szabályokat az 1984. évi I. törvény és az Országgyűlés 9/1980—85. számú határozata állapította meg. (A működésére irányadó részletes szabályokat újabban az Országgyűlés ügyrendjének módosításáról és egységes szövegéről szóló 9/1985—1990. számú országgyűlési határozat tartalmazza.)

A 11—17 tagú Alkotmányjogi Tanácsot — amely az Országgyűlés sajátos szerve — az Országgyűlés az országgyűlési képviselők sorából, valamint más közéleti személyiségek közül választja. A Tanács elnöke, titkára és tagjainak többsége csak képviselő lehet. (1985 júniusában elnököt, titkárt, a képviselők közül 7, más közéleti személyiségek — jogi-alkotmányjogi szakértők — közül pedig 6 tagot választott az Országgyűlés). Az Alkotmányjogi Tanács megbízatása az Országgyűlési ciklus időtartamára szól, és akkor szűnik meg, amikor az Országgyűlés az új Alkotmányjogi Tanácsot megválasztotta. A Tanács az Országgyűlésnek felelős, és tevékenységéről beszámolni köteles. Az Országgyűlés az Alkotmányjogi Tanácsot vagy bármely tagját visszahívhatja, ha a feladatát nem megfelelően látja el, illetőleg ha a tag a feladatának ellátására méltatlanná vált.

Az Alkotmányjogi Tanács a feladatkörében ellenőrzi a jogszabályoknak, a Legfelsőbb Bíróság irányelveinek és elvi döntéseinek, valamint a Minisztertanács tagjai, a legfőbb ügyész, az országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetői, továbbá a tanácsok és szerveik által kibocsátott, jogszabálynak nem minősülő jogi iránymutatásoknak (jogértelmező normáknak) az alkotmányosságát és törvényességét.

Az Alkotmányjogi Tanács a saját kezdeményezésére, vagy az arra jogosultak indítványa alapján jár el. Eljárását indítványozhatják az Országgyűlés, annak állandó bizottságai, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács, az országgyűlési képviselők, a Minisztertanács tagjai, az országos hatáskörű államigazgatási szervek vezetői, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az Alkotmányjogi Tanács tagjai, a társadalmi szervezetek országos vezető szervei, valamint az állami gazdálkodó szervezeteknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviseleti szervei. Más szervek és személyek indítványozási jogkörrel nem rendelkeznek. Ha pl. egy állampolgár kezdeményezi az eljárást, az Alkotmányjogi Tanács elnöke megküldi azt az indítványozásra jogosult szervnek, a nyilvánvalóan alaptalan indítványt pedig elutasítja. Abban az esetben, amikor a bíróság, az államigazgatási vagy más jogalkalmazó szerv valamely jogszabály, vagy jogi iránymutatás alkotmányellenességét az előtte levő konkrét ügyben észleli, az eljárását felfüggeszti és az indítványozási joggal rendelkező felettes (felügyeleti) szerve útján kezdeményezi az Alkotmányjogi Tanács eljárását. A felettes szerv egyébként a jogalkalmazó szerv kezdeményezésére köteles indítványozni az Alkotmányjogi Tanács eljárását. Ha nem ezt tenné, elvonná az Alkotmányjogi Tanács hatáskörét. Az indítványozás visszautasításával maga döntene a jogszabály vagy jogi iránymutatás alkotmányossága tárgyában.

A jogszabályok és a jogi iránymutatások alkotmányossága és törvényessége tárgyában az Alkotmányjogi Tanács ülésen határoz. Az ülés akkor határozatképes, ha azon a tagok kétharmada jelen van. Határozatát szótöbbséggel hozza. Amennyiben a jogszabály vagy jogi iránymutatás nem alkotmányellenes, a Tanács ezt a határozatában megállapítja. Alkotmányellenesség megállapítása esetén felfüggesztheti — az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével — a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenes rendelkezésének végrehajtását, amit az újabb intézkedésig nem lehet alkalmazni. A felfüggesztésről szóló határozatot közzéteszi a Magyar Közlönyben, illetve abban a hivatalos lapban, amelyben a felfüggesztett rendelkezést tartalmazó jogszabályt kihirdették, vagy jogi iránymutatást közzétették. Az indítvány elutasítása, illetve a jogyszabály vagy jogi iránymutatás végrehajtásának felfüggesztése mellett az Alkotmányjogi Tanács egyébként más önálló döntési jogkörrel nem rendelkezik.

Az alkotmányellenesség megszüntetése (a jogszabály, illetve jogi iránymutatás megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése) nem az Alkotmányjogi Tanács hatáskörébe tartozik. Ha az Alkotmányjogi Tanács jogszabály, illetőleg jogi iránymutatás alkot-

mányellenességét állapítja meg, ennek megszüntetése érdekében először a jogszabályt vagy a jogi iránymutatást kibocsátó szervhez fordul, hogy a Tanács indokolást is tartalmazó határozatában megjelölt határidőben vizsgálja felül a kifogásolt jogszabályt vagy jogi iránymutatást, illetve adjon ki új jogszabályt vagy jogi iránymutatást. Ha a jogszabály vagy jogi iránymutatás kibocsátója a megadott határidőben nem intézkedik, a Tanács az alkotmánysértés megszüntetése végett a szerv törvényességi felügyeletét ellátó felettes szervéhez fordulhat. Ezek a jogalkotó hatáskörrel is felruházott szervek a következők: a helyi tanácsok és szerveik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetében a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottsága; a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű államigazgatási szerv vezetője vagy a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács, továbbá ezek végrehajtó bizottsága által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetén a Minisztertanács; a Minisztertanács által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás, a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése, valamint a legfőbb ügyész által kibocsátott jogszabály és jogi iránymutatás esetén az Országgyűlés. Ha pedig a felettes szerv nem teszi magáévá az Alkotmányjogi Tanács indítványát, az alkotmányellenesség megszüntetésének kérdésében végső soron az Országgyűlés határoz. Megemlítendő továbbá, hogy az Országgyűlés dönt abban az esetben is, amikor az Alkotmányjogi Tanács az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályt tartja alkotmányellenesnek.

Az 1984. április 13-án történt megalakítása óta 1986 közepéig az Alkotmányjogi Tanács a gyakorlatban két miniszteri rendeletet nyilvánított alkotmányellenesnek. De több eset fordult elő, amikor az Alkotmányjogi Tanács az ügyet az előkészítő eljárásban az érintett szervnek nyilatkozattételre megküldte és az az általa elkövetett hibát a formális eljárás bevárása nélkül korrigálta.

*Irodalom*

*Szabó* Imre: Az emberi jogok mai értelme. Budapest, Hungária Kiadó. 1948.

Az állampolgárok alapjogai és kötelességei. (Szerkesztette: *Halász* József—*Kovács* István—*Szabó* Imre.) Budapest, Akadémiai Kiadó. 1965.

*Szabó* Imre: A kulturális jogok. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1973.

Az emberi jogok dokumentumokban. (Összeállította: *Kovács* István—*Szabó* Imre). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1976.

*Szabó* Imre: Az emberi jogok. Második, bővített kiadás. Budapest, Akadémiai Kiadó. 1978.

*Kulcsár* Péter: Az emberi jogok és a nemzetközi kapcsolatok. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 1978.

*Holló* András: Az állampolgári jogok Magyarországon. Budapest, Kossuth Könyvkiadó. 1979.

Az eljárási jogok az alkotmány rendszerében. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. 1986.

*Beér* János—*Kovács* István—*Szamel* Lajos: Magyar államjog. Negyedik változatlan kiadás. Budapest, Tankönyvkiadó. 1972.

Magyar alkotmányjog. 2., javított kiadás. (Szerkesztette: *Schmidt* Péter.) Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. 1976.

*Bihari* Ottó: Államjog. Budapest, Tankönyvkiadó. 1984.

Socialist Concept of Human Rights. (Ed.: *Halász* József.) Budapest, Akadémiai Kiadó. 1966.

*Szabó* Imre: Cultural Rights. Budapest, Akadémiai Kiadó. 1974.

*Madarász Tibor*

# Jogalkotásunk néhány problémájáról*

A magyar jogalkotási gyakorlatot bírálva elemző, csakúgy mint a jogi szabályozás bajait diagnosztizáló szakirodalmi és politikusi megnyilvánulást az elmúlt években eleget olvashatott, hallhatott az érdeklődő közönség.[1] Most már mindenki az orvoslásért tett határozott lépéseket várja! Ilyennek ígérkezik — legalábbis lehetőségeiben — a jogforrási rendszerünk kodifikálásának terve. Korszerű, a jogrendszer fejlődését segítő és egyben szélesebb hatású, a politikai rendszer egyéb elemeit is előremozdító kodifikáció csak úgy képzelhető el, ha jogforrási rendszerünk tartós jogi rendezése alapos és nyílt szakmai és politikai vitákon kiérlelt koncepcióra épül majd. E tanulmányban ilyen igény jegyében néhány jogalkotási probléma exponálására kerül sor. Ezek egyike-másika különösen a gazdaság igazgatását érinti, de minden szóvá tett gond annál szélesebb körben érdemel figyelmet. A vitaserkentés céljával felvázolt problémakörök szinte mindegyike csak tágabb összefüggéseiben szemlélhető, mert kapcsolatban van a gazdaságirányítási rendszer mikénti felfogásával vagy az állami szervek rendszerének alakításával, egyáltalán társadalomirányítási szisztémánkkal. Ezért is szükséges, hogy a vitában több szakma képviselői, különféle érdekeket képviselve, különböző nézőpontokat érvényesítve vegyenek részt.

*Madarász Tibor* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* Ez a tanulmány a szerzőnek a Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat Végtanulmányai 6. sorszámmal megjelentetett „A jogalkotás problémái a népgazdaságban" c. munkája (Budapest, 1985.) alapján készült.

[1] A jogi szabályozás anomáliáiról szóló szakirodalom áttekintését lásd *Horváth* Tamás: Az államigazgatási túlszabályozásról c. tanulmányában. Állam és Igazgatás, 1984. 8. sz.

## I.

### *A szabályozott szabályozási hatáskörért*

*1.* A magyar gazdaságirányítási reform teoretikusai a gazdálkodó szervek gazdasági, jogi, működési önállóságát elsősorban úgy kívánták garantálni, hogy

az államigazgatási szervek irányítási jogkörét korlátozták. Ez a hierarchikus igazgatást végző szervek egyedi jogi eszközökkel, mindenekelőtt konkrét utasításokkal megvalósítható beleszólási jogának erős szűkítését, a meghatározott gazdasági tevékenységre utasítás rendkívüli igazgatási eszközzé minősítését jelentette. Az utasítási jog gyakorlatilag teljes kiiktatása a vállalatigazgatás eszköztárából természetes következménye a tervutasításos rendszer megszüntetésének. Így érthető, hogy az államigazgatás gazdasági hatáskörének korlátozásában a figyelem elsősorban az egyedi jogi eszközökre koncentrálódott, s *a normatív eszközökkel való beavatkozás témája a háttérben maradt.* Sőt a „normatív irányítás", a jogszabályokkal való ráhatás — mint a korszerű, a vállalati önállóságot garantáló igazgatási megoldás — kifejezetten felértékelődött.

Amennyire pozitív fejlemény a tervutasításos rendszer felváltása az állami akarat jogi szabályozás útján való érvényesítésével, annyira alkalmas egy veszélynek az elleplezésére is. Annak ti., hogy *a gazdálkodó szervek önállóságát nemcsak individuális utasításokkal és egyéb egyedi eszközökkel lehet korlátozni, hanem a jogszabályok útján is.* A jogszabályok útján való igazgatás előnyei eddig — úgy tűnik — elrejtették ezen igazgatási módnak azt a tulajdonságát, hogy *szinte ugyanolyan önállóság-korlátozásra is felhasználható,* mint az utasításos igazgatás. A gazdálkodó szerv számára számos működési mozzanatot meg lehet tiltani, és — még ennél is fontosabb, hogy — a szervezet számára mindenféle teendőt elő lehet írni jogszabályban is. A működési önállóságot a jogszabályi rendelkezések is gúzsba köthetik bürokratikus szabályok tömegével.

*2.* A gazdálkodó szervezetek önállóságának védelmében új szakaszba érkeztünk. A hierarchikus igazgatás felváltása — az állami vállalatok többségénél — a hierarchián kívüli — törvényességi felügyelettel a gazdaságigazgatásban az ún. funkcionális központi szervek eddigi primátusát még inkább kiemelte. *Ezért a jövőben a vállalati önállóság s általában a gazdálkodó szervezetek önállósága elsősorban attól függ, hogy a kormány és a központi funkcionális szervek jogszabályai mennyire korlátozzák azt.*

Felmerül ezért annak a gondolata, hogy *a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó jogalkotási hatáskört is szabályozni kellene, mégpedig korlátozási céllal, s a szervezetek önállóságának újabb garanciájaként.* E szabályozásnak az egyik része jogforrási problematikát érint. (Erre később visszatérek.) A másik, a lényegesebb feladat azonban annak szabályozása, hogy valamely jogalkotó központi szerv a gazdálkodó szervezetnek *milyen viszonyát, pontosabban milyen tevékenységét, tevékenységének milyen szakaszát, mozzanatát, milyen elemét szabályozhatja.* Anélkül, hogy a szabályozási hatáskör jogszabályi korlátozására részletes javaslatot terjesztenék elő, egy ilyen javaslat előkészítéséhez néhány lehetséges vitatémára hívom fel a figyelmet.

*3. Védi-e* ma jogszabályi rendelkezés a vállalati önállóságot (a szövetkezet stb. önállóságát) *a jogszabály útján való korlátozástól?* Vitatkozni lehet azon, hogy pl. a vállalati törvény és végrehajtási rendelete szab-e korlátokat a vállalati viszonyok központi szabályozása elé. Ezt a korlátozást két szabálycsoporttal lehet — szerintem — összefüggésbe hozni. Az egyik a vállalat belső szabályzataiba, pontosabban a vállalat saját szabályozási hatáskörébe utalt viszonyok, ügyek, tevékenységek köre. Ezekről lehet azt állítani, hogy a vállalati szabályozási hatáskörbe utalt témákat az államigazgatási szervek akkor sem szabályozhatják, ha ilyen kifejezett tilalmat magasabb szintű jogszabály nem is tartalmaz. Ez az álláspont azonban vitatható, hiszen — ha előzetesen már ilyen témában alkottak központi jogszabályt — a törvényességi felügyeletnek biztosítania kell, hogy a vállalati szabályzat összhangban legyen az ilyen jogszabállyal is.

Szabályozáskorlátozási hatályt lehetne tulajdonítani egy másik szabályegyüttesnek is, nevezetesen a vállalati jogokat biztosító normáknak. Azt lehetne mondani ui., hogy ha a vállalat valamely tevékenységében önálló, akkor e jog gyakorlásának szabályozása hatáskörelvonást jelentene. Minthogy azonban a vállalati jogok nagyobbik részét a törvény meglehetősen absztrakt módon határozza meg, kevés jog esetén lehet alappal állítani, hogy a jog megfogalmazása kizárja az utóbbi szabályozás lehetőségét. (Ugyanezek a problémák fennállnak a szövetkezetek és a társulások esetén is.)

A fentiekre tekintettel *a központi szervek szabályozási hatáskörének tételes szabályozása lenne indokolt.* Kétféle szabályozási mód alkalmazása jöhetne szóba. Az egyik a részleges hatályú tiltó szabályozás (a pozitív enumeráció), amely a szabályozás általános tilalma mellett tételesen tartalmazná azoknak a szervezeti viszonyoknak a felsorolását, amelyeket az adott jogalkotó szerv jogszabályával érinthet. A másik szabályozási mód a részleges hatályú jogosító szabályozás (a negatív enumeráció). Ennek alkalmazása esetén a jogalkotó szervet általános szabályozási jog illeti meg, kivéve a felsorolt szervezeti viszonyokat.

A szervezeti önállóságnak az első megoldás hatékonyabb garanciája lehetne.

*4.* Vitatéma lehet az is, hogy mely szervek szabályozási hatáskörét kellene korlátozni. Vitathatatlan, hogy — ha ilyen korlátozás politikailag egyáltalán elfogadhatónak minősül majd — korlátozni szükséges az *ágazati központi* szerv és minden olyan *központi funkcionális szerv* szabályozási hatáskörét, amelynek feladatköre a gazdálkodó szervezeteket érinti. Vitatéma, hogy a kormány szabályozási hatáskörének legyen-e korlátja. Szerintem az előbbi szervekéhez képest ugyan mérsékeltebben, de a minisztertanácsi hatáskört *is korlátozni szükséges.* Természetes, hogy e téma már átvezet a kormány gazdasági hatáskörének általánosabb kérdéskörébe.

Az a kérdés, hogy a jövőre nézve és hosszabb távra is de facto axiómaként kell-e kezelni a kormány gazdasági omnipotenciáját, vagy az tekinthető a progresszív tendenciának, ha elismerjük bizonyos szervezeteknek, főként gazdasági szervezeteknek még a Minisztertanács által is tiszteletben tartandó alanyi jogait. Ha elismerjük egyes szervezetek autonómiáját, mert a társadalom egészséges berendezkedése és a szervezet működési hatékonysága szempontjából az az előnyös, akkor *az autonómiának törvényben biztosított, sőt alkotmányos jogi garanciáira van szükség.* Ebből viszont az következik, hogy a gazdasági szervezetek viszonyainak bizonyos körét illetően *még a kormány szabályozási jogát is korlátozni szükséges.* E

szervezeti viszonyokat tehát az *Országgyűlésnek* kellene alapvetően szabályoznia.

Végezetül — a fentiekből következően — az államigazgatási szervek szabályozási hatáskörének jogi rendezéséhez a *jogforrási szintet* illetően is állást lehet foglalni. Az a kívánatos, hogy minden államigazgatási szerv *törvényben* kapjon felhatalmazást a gazdálkodó szervezetek bizonyos viszonyainak szabályozására. Ezt a szabályozási funkciót is az adott szervezettípus jogállását rendező alapjogszabálynak kellene betöltenie.

## II.

### *Törvény vagy rendelet?*

*1.* A jogforrási problematika legizgalmasabb témája a népgazdasági jogalkotásban, hogy a gazdálkodó szervezetek gazdálkodását, egyáltalán helyzetét alapvetően meghatározó jogszabályokat továbbra is a Minisztertanács adja-e ki, vagy ehelyett a törvényi szabályozásra kellene áttérni. A jogforrástani kérdésfeltevés mögött természetesen az államszervezet működésének, sőt politikai rendszerünknek egyik alapproblémája húzódik meg. Mindenesetre nagy a társadalmi, politikai nyomás abba az irányba, hogy a gazdasági szabályozórendszer, a vállalati, szövetkezeti jövedelemszabályozás eddigi jogalkotási rendszerében *változás következzék be.* E szabályozás módosítását főként a *stabilitás* és a hosszabb távra *kiszámíthatóság* igényével sürgetik. Ennek jegyében is vetik fel egyre szélesebb körben azt, hogy a *gazdasági szabályozórendszer alapjogszabályai* a Minisztertanács rendeletei helyett *törvények legyenek* (de ne törvényerejű rendeletek).[2]

Az e megoldással szemben leginkább hangoztatott érvek a következők:

— A gazdaságpolitika alakításának — az állami szervek rendszerében — alkotmányosan is a kormány és szervei hatáskörébe kell tartoznia, s nem a legfelsőbb népképviseleti szerv jogkörébe. Méginkább a kormány hatáskörébe illik a gazdaságpolitika végrehajtásának irányítása, szervezése. A gazdaságpolitika ui. — mondják — nagyfokú operativitást és rugalmasságot kíván. Az országgyűlési hatáskör nehézkességet, lassúságot, rugalmatlanságot eredményezne, s azt, hogy az állami gazdaságpolitikát nem lehetne hozzáigazítani a gyorsan változó, objektív körülményekhez.

— A gazdasági szervezetek jövedelemszabályozását, a gazdasági szabályozókat nem lenne érdemes törvényekbe foglalni, mert ma még nem biztosítható e rendszer tartóssága, a törvényi forma pedig akadálya lenne a megfelelő gyorsaságú jogszabály-módosításnak.

— A szabályozási szint megemelése egyébként is csak formai és nem lényegi változtatás lenne. A gazdaságpolitikai döntési folyamat ui. nem változnék meg pusztán az által, hogy a jogszabályok jogforrási formája a törvény lenne. Vagyis ténylegesen ugyanazok hoznák meg a döntéseket és ugyanolyan processzus keretében, mint eddig. Ugyanúgy az igazgatási apparátusé lenne az érdemi szerep, mint ma, a képviselet közismert problémái a gazdaságpolitikát illetően különös élességgel ütköznének ki (az informáltság és a szakértelem hiánya, az érdekérvényesítő, kifejező szerep, az érdekütközések kifejletlensége stb.).

Ezeknek az érveknek nagy az igazságtartalmuk, ezért álláspontunk kialakításában messzemenően figyelemmel kell lennünk rájuk.

*2. Két előzetes megállapítás:* Amikor a továbbiakban törvényről lesz szó, azon mindig csak a törvényt értjük, és a törvényerejű rendeletet nem. Ez annak az igénynek a kifejezése kíván lenni, hogy jogforrási rendszerünk fejlesztésében immár elodázhatatlan teendőnek kell tekintenünk az *Országgyűlés kizárólagos hatáskörének lényeges szélesítését,* s ennek részeként a *törvényhozási tárgyak* korszerű szabályozását. Ezzel a NET széles törvényt helyettesítő, törvényt rontó és módosító jogalkotó hatáskörének teljes megszüntetését vagy erőteljes összeszűkítését is célként megfogalmaztuk.

A *másik* előzetes megállapítás: Amikor a továbbiakban az Országgyűlés jogköréről lesz szó, akkor egyértelműen legfőbb állami szervünk *mai és tényleges szerepét,* a politikai rendszerben manapság valóságosan elfoglalt helyét tekintjük az elgondolások kiindulópontjának. Nem vesszük számításba tehát most azt — az egyébként történelmileg rövid idő alatt reálisan megvalósíthatónak vélt — minőségileg új országgyűlési szerepkört, amely a párt vezető szerepének, az állami és a pártszervek viszonyának új felfogását, a képviseleti szerveknek az állami politikai döntési folyamatokban egyre erősödő funkcióját, a képviseleti szervnek az államigazgatás tekintetében a törvényalkotással ténylegesen betöltendő irányító pozícióját feltételezi. A következőkben felvázolt javaslatok — elképzelésünk szerint — a magyar politikai rendszer egyéb elemeinek lényeges változtatása nélkül *is* realizálhatók.

*3.* Ami most már a Minisztertanács és az Országgyűlés közötti munkamegosztás lényegét illeti, az első megállapítás: A gazdasági szabályozó rendszer számára a kizárólagos törvényi szabályozás igényének támasztását ma *irreális* elképzelésnek kell minősítenünk. Ugyanakkor indokolatlannak tűnik a gazdasági szabályozásból a törvény teljes kirekesztése is. Az állami szervek mai rendszerében kétségtelen, hogy a gazdaságpolitika alakításában és végrehajtásában a főszereplő a kormány a maga szerveivel (főként bizottságaival). Az Országgyűlésnek is van persze gazdaságpolitika-alakító funkciója ma is, igaz nem túlzottan széles. A költségvetés, az ötéves terv elfogadása, és indirekt módon egyéb gazdaságpolitika-alakító mozzanatok. Az Országgyűlés gazdaságpolitikai szerepe ma is *lényegesen erősíthető,* mégpedig a képviseleti szerv és a kormány közötti hatáskörmegosztás gyakorlati módosításával. Anélkül ui., hogy a gazdaságpolitika operatív alakítását és a gazdaságpolitika gyakorlati megvalósításának irányítását a kormány kezéből kivennék, nagyon fontos gazdaságpolitikai döntési, főként szabályozási témák viszont a legfelsőbb képviseleti szerv hatáskörébe utalhatók. Két ilyen témacsoport jöhet számításba. Az Országgyűlés

[2] A Minisztertanács, a NET és az Országgyűlés jogalkotó hatásköréről l. *Kovács* István: A törvény és a törvényerejű rendelet problematikájához. Állam- és Jogtudomány, Bp., 1973. XVI/3., továbbá *Ádám* Antal: A központi állami irányítás szervezeti és hatásköri problémái, s különösen a tanulmány függelékeként közölt szakirodalmi jegyzék II—IV. részében közölt műveket (In: Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről. I. köt. Bp., „Közig. komplex" Főirány Programirodája kiadása, 1983).

hatáskörébe kellene utalni először is a *gazdaságirányítás intézményrendszerének* szabályozását. Ilyen célú folyamat termékének lehet tekinteni pl. a tervezésről és a külkereskedelemről szóló törvényt, részben (de csak kis részben) a pénzügyi törvényt, a sort folytatni kellene. A ma minisztertanácsi rendelettel szabályozott piacfelügyelet, árszabályozás, pénzforgalom, bankhitel, beruházás témában pl. törvényt kellene alkotni. E témakörben tehát azt kellene szabályozni, hogy a kormány, szélesebben az államigazgatás *milyen eszközökkel* avatkozhat be a gazdaságba, a szervezetek életébe. Ez indirekt módon azt is jelentené, hogy törvények határoznák meg, az államigazgatás (a kormány) a gazdálkodó szervezetek mely viszonyait befolyásolhatja és azt is, hogy ez a beavatkozás milyen mélységű lehet.

Az Országgyűlés hatáskörébe utalható második témakörbe tartozhatna a gazdálkodó szervezetek *jövedelemszabályozási rendszerének szabályozása.* Törvényi szabályozási tárgy lehetne szerintem a vállalati jövedelemszabályozás és keresetszabályozás. A ma hatályos minisztertanácsi rendeletek helyett és részben még a végrehajtási rendeletek egyes részei helyett is ma is törvény alkotható lett volna. Arról lenne szó, hogy a vállalati jövedelem felhasználásának rendszerét és alapvető szabályait (pl. a vállalati alapok rendszerét) ne a kormány, hanem törvény szabályozza. Bár szokatlanul hangzik, még azt is törvénnyel lehetne szabályozni, hogy a gazdálkodó szervezetek milyen adónemekben kötelesek adót fizetni!

Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó szabályozási témák jelzéséből látható, az államigazgatási, kormányzati hatáskörnek csak a gerincét lehet ma reálisan törvényhozási tárgykörnek tekinteni. A kifejezetten gazdaságpolitikai tartalmú szabályozásra — a fenti elképzelés szerint is — a kormány lenne változatlanul jogosult. Ez azt jelentené, hogy *a vállalati (szövetkezeti stb.) gazdálkodás feltételeit a kormány szabályozná.* A törvényi és rendeleti szabályozás közötti munkamegosztás érzékeltetésére néhány példa következik. Törvénybe kellene szabályozni azt, hogy milyen vállalati alapokat kell képezni, s azokat miből és milyen célokra szabad felhasználni, de utóbbi körben a kormány is kapna behatárolt szabályozási jogot. A vállalati, szövetkezeti adónemeket törvény állapítaná meg, de az adó mértékét a kormány. A vállalati bérezési rendszert törvény szabná meg, de a keresetszabályozási formák részleteit a kormány. Az árrendszer törvényi szabályozási tárgy lenne, de az ármegállapítás a kormány hatásköre stb.

Egy ilyen új szabályozási politikának több előnye lenne. Ketté lehetne választani a gazdaság szabályozásában a stabilitást, a tartósságot igénylő elemeket és az operatív rugalmasságot kívánó, esetenként gyorsan változtatandó elemeket. A stabilitást kívánó szabályozási témák országgyűlési hatáskörbe emelése önmagában növelné az előkészítés megfontoltságát s ezzel az intézmények állandóságát. Ezen kívül növekednék az államigazgatás publikus ellenőrzöttsége is a gazdaságpolitika leglényegesebb döntéseit illetően. A törvényelőkészítési eljárás — egyre inkább — módot adna a különböző gazdasági és egyéb társadalmi szférák érdekeinek kifejeződésére, sőt ütközésére. Végül a törvényi szabályozás tekintélye s az eljárás viszonylagos nyilvánossága segítene a szabályozási hibák megelőzésében, az improvizációk megakadályozásában.

*4.* Az Országgyűlés és a Minisztertanács szabályozási hatáskörének újrarendezése szükségképpen együtt járna a *központi funkcionális szervek szabályozási hatáskörének a szűkítésével.* Ma a központi funkcionális szervek szabályozási jogköre túlzott, főként a Pénzügyminisztériumé, az Országos Anyag- és Árhivatalé és az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatalé. Nemcsak arról van szó, hogy a gazdaság folyamatos irányításában az Országgyűlés szerepe szűkre szabott, hanem arról is, hogy a Minisztertanács a maga igen széles jogkörét a gazdaságpolitika alakításában és szabályozás útján való realizálásában jórészt nem maga gyakorolja (sem mint testület, sem tisztségviselői útján), hanem a szabályozás jogát átengedi a fenti funkcionális szerveknek. (Ezt a gazdasági szabályozórendszer joganyaga évről évre bizonyítja.) A gazdálkodó szervezetek gazdasági helyzetét és feltételeit behatároló, a gazdaságpolitikát ténylegesen közvetítő szabályrendszer tehát nem a kormányrendeletekben, hanem főként a PM rendeletekben (részben az OAÁH és az ÁBMH jogszabályaiban) jelenik meg. Ha ez ma azért lenne így, mert pl. a PM rendeletekben megjelenő adózási rendszert a pénzügyigazgatási apparátus dolgozza ki és szociológiailag határozza is meg, s e szabályokért a pénzügyminiszter a felelős, akkor ez a leglényegesebb gazdaságigazgatási, sőt kormányzati hatáskör egészségtelen decentralizálásának a megnyilvánulása lenne. (A legszínvonalasabb, legpolitikusabb pénzügyi apparátus feltételezése esetén is számolnunk kell a szükségszerűen leszűkített pénzügyi szemlélettel, annak torzító hatásával.) Az ui. helyeselhető, hogy a funkcionális szervekben működjék (jórészt) a gazdaságirányítás törzskara, de semmiképpen nem lehetne egyetérteni azzal, hogy e szervekben helyezkedjék el a gazdaságirányítás vezérkara.

Ha a gazdaságpolitikai hatalom ilyen egészségtelen decentralizálásáról nem lenne szó, vagyis a funkcionális szervek jogszabályainak tartalmát nem e szervek vezetői és apparátusai határoznák meg, hanem jórészt a párt központi szervei és részben a kormány és bizottságai, akkor viszont a mai szabályozási gyakorlat, a jogforrási szint nem lenne összhangban a döntési mechanizmussal.

Akármelyik feltételezés is igaz, és ha mindkettő csak részben is igaz, akkor a mai helyzet megváltoztatása indokolt, mégpedig *a funkcionális szervek szabályozási jogkörének korlátozása jegyében.*

## III.

### *Jogszabály legyen-e a normatív utasítás?*

*1.* Tudománytörténeti érdekesség, hogy a szocialista építés első évtizedében a hazai állam- és jogtudomány képviselői azért tettek erőfeszítéseket, hogy a normatív utasítás jogszabálymivoltát tudományosan elismertessék, most viszont, évtizedek múltán a jogszabálylét kétségbevonása jelenik meg ugyancsak tudományos törekvésként. E két törekvés időszaka között figyelhettük meg a normatív utasítás hazai „tündöklését" és „hanyatlását". A normatív utasítás a hierarchikus igazgatási viszonyok kialakulása, megszilárdulása során lett az állami vállalatok, egyéb állami gazdálkodó szervezetek, az intézeti típusú, állami szolgáltató szervek igazgatásának uralkodó normatív

eszközévé. Az csak természetes, hogy az erős centralizmus időszakában az államigazgatási szervezet irányításának fő jogi instrumentuma is a normatív utasítás (az egyedi utasítás mellett). Kevésbé magától értetődő viszont, hogy hosszú éveken át adtak ki központi államigazgatási szerveink normatív utasításokat a különböző szövetkezeteknek is. Sőt az 1950-es évek elején a normatív utasítás, főként legfőbb fajtája, a miniszteri normatív utasítás benyomult az állampolgári viszonyok szabályozásának zónájába is. Az utasítás térhódítása a rendeleti jogalkotáshoz képest (a törvényalkotásról már nem is beszélve) felfogható a jogi formák iránti akkori politikusi negligencia megnyilvánulásaként, de mint egy ideológiai jelentőségű politikai szemlélet következménye is. Arról a szemléletről van szó, amely a társadalom egész szervezetrendszerét, sőt az egész társadalmat szervezetek és személyek *hierarchikus rendszerének* tekintette. Ennek, a hierarchikus szintekből felépülő piramisnak a csúcsán irányított a „párt és a kormány által vezetett" központi államigazgatás, s az irányított rendszerbe egyaránt beletartoznak az állami és a szövetkezeti szervek, a tanácsok és szerveik, ezek vállalatai és intézetei, és — legszélsőségesebb felfogás szerint — a piramis legalsó szintjét az emberek alkotják, s nemcsak dolgozói, hanem állampolgári minőségükben is.

E szemlélet számára természetes, hogy a hierarchikus rendszer minden eleme utasítható felettes szervei részéről, s így az is, hogy az „alárendeltek" számára szabályozó utasítás is kiadható.

*2.* Az elmúlt 30 év Magyarországon — témánk szempontjából — a normatív utasítás (mindenekelőtt a miniszterek és az országos hatáskörű szervek vezetői által kiadható normatív utasítás) érvényességi köre, alkalmazhatósága korlátozásának, legalábbis a korlátozásra törekvésnek a jegyében telt el. A normatív utasítás „visszaszorítása" több lépcsőben zajlott le, s mindegyik lépcső a decentralizációnak, a bürokratikus centralizmus gyengítésének, különböző szocialista szervezettípusok önállósága növelésének a megnyilvánulása volt. Az első ilyen tárgyú jogszabályi rendezés 1954-ben — közismerten — kizárta annak lehetőségét, hogy a központi szervek az állampolgárok viszonyait normatív utasításban szabályozzák. Az állampolgárokat érintő központi szabályozás jogforrási szintjének minimumként miniszteri rendelethez kötésére nem vitásan az állampolgári jogok tiszteletben tartása, a törvényesség visszaállítása jegyében, garanciális megfontolásból, és az MDP Központi Vezetősége 1953 júniusi határozatának végrehajtása keretében került sor.

Következő fázisként a szövetkezetek tekintetében teremtett tisztább helyzetet a jogalkotás 1969-ben, illetőleg 1971-ben, amikor is a normatív utasítást újabb területről szorították ki, nevezetesen a szövetkezetek belső viszonyainak a szabályozása szférájából. (A szövetkezeti törvények nem voltak eléggé egyértelműek. Nem mondták ki határozottan azt, hogy a szövetkezetek *semmiféle* viszonyát nem szabad normatív utasításban rendezni.) Így nem lehet csodálkozni azon, hogy a mezőgazdasági szövetkezeteket számos miniszteri utasítás — köztük nagy számú PM és MÉM utasítás is — kötelezte a legkülönfélébb tevékenységekre.)

*3.* 1968 után szokásossá vált a gazdaság, a vállalatok „normatív" irányításának hangsúlyozása annak kifejezéseként, hogy a vállalatigazgatásban megnőtt a jogszabályokkal való közvetlen igazgatási ráhatás szerepe. Ennek ellenére feltűnő, hogy a politika a gazdaságirányítási rendszer átalakítása során csak 6—8 éves késedelemmel, 1974-ben jutott el a jogforrási rendszer újraszabályozása szükségességének a felismeréséig. Ez az 1974-es szabályozás azután *a normatív utasítás szerepét teljesen új megvilágításba helyezte* azzal, hogy nagy határozottsággal szabta meg a normatív utasítások címzettjeinek lehetséges körét. E szabályozás szerint a jogalkotó normatív utasítást — a vezetése alatt működő szervezet mellett — csak az általa hierarchikusan igazgatott szervezeteknek adhat. Mindemellett *a jogalkotó elméletileg most sem teremtett tiszta helyzetet.* Megadta a lehetőséget ui. arra, hogy a tanácsi szakigazgatási szervek, sőt az ezek irányítása alá tartozó vállalatok és intézetek is a központi szervek normatív utasításainak a címzettjei legyenek. E rendelkezés vagy annak elismerése, hogy a központi szervek és a megfelelő tanácsi szakigazgatási szervrendszerek, sőt az általuk irányított vállalatok és intézetek is hierarchikus rendszert alkotnak, vagy annak kinyilvánítása, hogy a normatív utasítás hierarchikus jogforrás mivolta már itt megcáfolódik. Arra lehet következtetni, hogy a hivatkozott jogszabály alkotói az elsőnek említett véleményt vallották, és a tanácsi szakigazgatási szervrendszert — az 1971. évi I. törvény ellenére is — hierarchikus szervezetrendszernek tekintették. Sőt ugyanezt a megítélést kapta az összes iskola, kórház stb., mert ezek rendszerei is a megfelelő központi szakigazgatási szervnek (MM, EüM stb.) alárendeltek, bár csak közvetve alárendeltek. Továbbmenve: — A normatív utasítás kiadhatósága szempontjából — minden tanácsi vállalat is valamelyik minisztérium vagy országos hatáskörű szerv által hierarchikusan irányított szervezetnek minősült.

Azon ugyan lehetne vitatkozni, hogy ezeket az elméleti álláspontokat az 1974-ben hatályos jog és az akkori igazgatási gyakorlat igazolta-e vagy sem (főként a tanácsi vállalatokat illetően), de tény, hogy a tanácsi szerveknek — a hierarchia rendjén — a normatív utasítás lehetséges címzettjei közé sorolása is hozzájárult a normatív utasítás funkciójának tételes jogi tisztázásához. Eszerint *a normatív utasítás — alapfunkciója szerint — a hierarchikus igazgatás normatív eszköze.*[3]

*4.* Az 1974-es szabályozás azonban *következetlen maradt* ennek a funkciónak a kiteljesítésében akkor, amikor *négy funkcionális* minisztériumnak (PM, OT, MüM, KkM) megadta a jogot arra, hogy hierarchikus irányításuk alá *nem* tartozó szervezetek számára is normatív utasítást adjanak ki. Igaz, hogy ez a felhatalmazás korlátozott, mert a normatív utasítás csak meghatározott szabályozási tárgyakat érinthet, más tárgyak pedig csak rendeletben szabályozhatók. A történeti hűséghez hozzátartozik az, hogy a négy minisztérium ezt a széles utasítási jogot már *előbb kivívta magának.* A hierarchián kívüli viszonyokban az utasítás lehetőségét részükre ui. már a megfelelő ágazati kódex biztosította, s az 1974-es szabályozás „csupán" átvette e „szerzett jogot". A legfontosabb a Pénzügyminisztérium utasításadási joga, mert ez kiterjed minden költségvetési szervre (államigazgatási

[3] L. *Szerzőtől:* Az államigazgatási jog forrásai. In: Államigazgatási jog általános rész, BM Tanulm. és Propaganda Csoportfőnökség, 1975., 61—65. old.

szervre, intézeti típusú szervre stb.), sőt minden állami vállalatra is (utóbbiakra „csak az alapképzés és a vállalati pénzgazdálkodás" tekintetében).

A négy minisztérium akkori felhatalmazása az utasításadásra kétféleképpen értékelhető. Vagy úgy vesszük, hogy — az addigi hagyománynak megfelelően — még akkor sem tulajdonítottak jelentőséget a szabályozás jogforrási formájának. Vagy a felhatalmazást annak kifejezéseként értékeljük, hogy e központi funkcionális szervek és az utasítások címzettjei között — bizonyos igazgatási témákban — erős igazgatási kapcsolatot kívántak létesíteni; quasi hierarchikus irányítást, amely alkalmas a központi akarat feltétlen érvényesítésére, s ezért adták, tartották meg az utasításadási jogot.

*5.* Mindenesetre, e felhatalmazást is figyelembe véve megállapítható, hogy *az 1974. évi szabályozás nagy lépést jelentett új jogforrási rendszerünk kialakítása felé.* E rendszer lényege az lenne, hogy normatív utasítást (testületi szerv esetén normatív határozatot) kizárólag a hierarchikus igazgatás keretében, az irányító államigazgatási szerv az irányított állami szervezeteknek adhat ki. A normatív utasítás (határozat) semmilyen egyéb címzettnek szóló jogforrás nem lehetne. Vagyis természetes személyeknek állampolgári minőségükben, társadalmi szervezeteknek (a szövetkezeteknek is), egyéb nem állami szervezeteknek és a jogalkotó szervvel hierarchikus kapcsolatban nem álló, bármilyen profilú állami szervezetnek szóló jogszabályt legalacsonyabb szintű jogforrásként rendeletben szabadna kiadni. (Tisztázásra várna ez esetben is az országos hatáskörű szervek és a tanácsi végrehajtó bizottságok „rendeletalkotási" joga. Erre még visszatérünk.) Egy ilyen jogforrási rendszer kialakításában haladtunk előre 1974-ben, de a rendszer még nem tökéletesen felel meg a fenti elképzelésnek. A tökéletesítést viszont nagyon aktuálissá teszik már a vállalatirányítási rendszer fejlesztésének új fejleményei.

*6. A normatív utasítás jövőjét illetően* azonban megoszlanak a vélemények, s ez a nézetkülönbség tükröződik a szakirodalomban is. *Sári János* pl. a normatív utasítást abból a szempontból vizsgálja, hogy alkalmas jogforrási forma lenne-e a gazdaságirányításban mint általános forma. Végső megállapítása az, hogy a gazdaságirányítás speciális jogforrásfajtájaként (de e minőségében általánosan használható jogforrásként) a normatív utasítást már nem lehet számításba venni.[4] *Kálmán György* a gazdasági életben háromféle normát (jogforrásfajtát) tart szükségesnek: a) az állami szervek és a gazdálkodó szervezetek jogait és kötelességeit rendező klasszikus jogi normát (rendeleti formában vagy magasabb szintű jogforrásban); b) olyan feladatmeghatározó normát, amely csak irányzatjellegűen (trendben) érvényesítendő (ennek jogforrása lehetne az általa javasolt új jogforrás, a miniszteri határozat); végül c) a technikai-ügyviteli jellegű előírást, amely normatív utasításban jelennék meg.[5]

Kálmán következetesen érvényesítendőnek tartja azt a szabályt, hogy a normatív utasítás az állampolgárokat akár még közvetve sem érintheti. Másrészt megengedhetőnek véli azt, hogy a normatív utasítás a hierarchikusan alárendeltek körén kívüli címzettekre is vonatkozzék, de csak kivételesen és csak a jogszabályban megállapított körben. Érdekes gondolata az, hogy a normatív utasítások mennyiségének megnövekedését eleve határozott időtartamú hatályuk kimondásával (s általában 5 év utáni automatikus hatályvesztésük előírásával) kellene meggátolni.[6]

*7.* A legradikálisabb nézetet *Schmidt Péter* fejtette ki. Szerinte a jogforrási rendszer elméleti és gyakorlati ellentmondásainak feloldására egyetlen lehetőség van, annak kimondása, hogy *az utasítás nem jogszabály.*[7] Ő a jogforrásokat határozottan két csoportra osztja, s az általánosan, mindenkire kötelező jogszabályoktól megkülönbözteti az utasítástípusú jogszabályokat (ide sorolva a testületi szervek határozatait is). A mindenkire kötelező jogszabályok kötelező erejét alkotmányos felhatalmazásra vezeti vissza, az utasítástípusú jogszabályok kötelező erejét viszont csak az alá-fölérendeltségre. A normatív utasítás kiadásának jogát az irányítási jogosítványok egyikeként kezeli. A normatív utasítás kiadási jog korlátozását az irányítási felhatalmazás korlátozásaként fogja fel, viszont az utasítási jog megadottságát (pl. a pénzügyminiszter számára) az irányítási jog meglétének.

A jogalkotási jog lényegét az állami szervek alkotmányi felhatalmazásában látja. „Ilyenek egyértelműen — írja — a törvények, a törvényerejű rendeletek, a minisztertanácsi és miniszteri rendeletek, valamint a tanácsrendeletek. Más szervek, illetőleg a fenti szervek más elnevezéssel jogszabályt nem alkothatnak. Nem jogszabály az országgyűlési, az Elnöki Tanácsi és minisztertanácsi határozat, nem jogszabály az állami szervezetben az irányítási vagy befolyásolási jogból származó normatív döntés sem. Ezekben harmadik személy felé jogokat, kötelezettségeket adni nem lehet, ilyen jogokat, kötelezettségeket erre alapozni nem lehet."[8] Majd később ezt írja: „A jogalkotás nem egyenlő az állami szervek normatíva alkotásával."[9]

Az alkotmányjogásznak azt a — politikai megfontoláson nyugvó — igényét, hogy a mindenkire kötelező jogszabályokat csak alkotmányi felhatalmazás alapján és csak az így felhatalmazott állami szervek alkothassanak, ezt az igényt el kell fogadni. El lehet fogadni azt az elgondolást is, hogy csak a Schmidt Péter által felsoroltak legyenek a mindenkire kötelező jogforrások. De *csak mint a jövőre vonatkozó elképzelést* s nem a mai jogi helyzetre vonatkozó megállapítást. (Ha ui. az alkotmányi felhatalmazás a kritérium a jogszabálylét elismeréséhez, akkor milyen alapon tagadja meg ma a jogszabály-minősítést Schmidt Péter a minisztertanácsi határozattól vagy az államtitkári rendelkezéstől?)

Azzal azonban, hogy a hierarchia keretében az irányító állami szerv által az irányított szervezeteknek (vagy a vezető által a beosztottaknak) kiadott normatív utasítás jogszabályjellegét Schmidt Péter tagadja, egyrészt *nem szűnik meg* az állami szervek széles körének ma is gyakorolt szabályozási joga (normatív utasítás kiadási joga), másrészt nem szűnik meg e normatív aktusok ténylegesen gyakorolt szabályozási funk-

[4] *Sári* János: A normatív utasítás jogforrási megítéléséhez. Jogtudományi Közlöny, 1983. 9. sz. 569. old.

[5] *Kálmán* György: A gazdasági élet normarendszere. Kézirat, 1983. A Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat irattára, 23—26. old.

[6] Uo.: 25—26. old.

[7] *Schmidt* Péter: A jogforrások tipológiája. Jogtudományi Közlöny, 1984. 8. sz. 445. old.

[8] *Schmidt* Péter: Hiv. tan. 445. old.

[9] Uo.

ciója és még kevésbé kötelező ereje. Sőt esetleg az ellenőrző szervek éppen egyik-másik normatív utasítás megtartását (pl. a pénzügyi korlátozások tekintetében) jobban számon kérik, mint a rendeletekben foglalt rendelkezéseket.

*8.* Egyetértve azzal, hogy a mindenkire kötelező jogforrások körének szűkre vonása garanciális jelentőségű, továbbá azzal is, hogy a normatív utasításadás joga az irányítási jog (a fölérendelt szerv hatáskörének) része, mégis a normatív utasítás állami, jogi jellegének kétségbe vonását — legalábbis ma még — nem lehet elfogadni. *Ma a normatív utasítás is jogszabály tehát, csak más minőségű jogszabály, mint a törvény és a rendelet.* Éppen ezért — minősítsék a normatív utasítást elméletileg, szabályozó funkciója, állami, jogi jellege, kötelező ereje tekintetében bárhogyan is — azokat a tényleges problémákat érdemes elsősorban számba venni, amelyeket *a gazdaságirányítás most alakuló modellje felvet.* E problémakört így lehet vázolni:

Eldöntésre vár és szabályozást kíván, hogy *az állami vállalatokat a számukra kiadható jogforrások szempontjából 1985-től kezdve lehet-e, szabad-e továbbra is egységesen kezelni.* Pontosabban arra kell választ adni, hogy az államigazgatási felügyelet alatt álló és a csak törvényességi felügyelet alatt álló vállalatok számára *egyaránt továbbra is kiadhatók-e normatív utasítások* is, vagy állami vállalat viszonyai normatív utasításban egyáltalán nem szabályozhatók. Lehetséges persze olyan döntés is, hogy az új vállalati vezetési formában működő vállalatok számára szűnjön meg a normatív utasítás mint jogforrás, és csak az államigazgatási felügyelet alatt álló vállalatok számára maradjon meg.

Ha az az állásfoglalás kerekednék felül, amely a normatív utasítást a vállalatigazgatásban továbbra is szükségesnek ítéli (teljes vagy részleges körben), akkor vizsgálandó a *normatív utasításban gyakorolható szabályozási jog korlátozásának, egyáltalán szabályozásának szükségessége.*

Külön témaként kezelhető, hogy ha az állami vállalatok igazgatásában egyáltalán szerepet kaphat még az utasítás mint jogforrás, akkor *megmaradhat-e a központi funkcionális szerveknek a hatályos szabályok szerinti, mai kivételes utasításikiadási joguk.*

Ha a vállalatigazgatásban meghagyják a normatív utasítást mint jogforrást, akkor további kérdés, hogy *a tanácsi vállalatok* (vagyis tanácsi szervek által felügyelt vállalatok) számára mely szervek adhatnak ki normatív utasítást.

*9.* Az ágazati minisztériumok jogalkotó tevékenységének a tételes számbavétele alapján az volt megállapítható, hogy — az utasítást alkotó tevékenység mérete, mennyisége alapján ítélve — egy *erősen összezsugorodott igazgatási eszközfajtával* van dolgunk.[10] A vállalatok teljes körű igazgatását véve alapul (a kormányzati és a funkcionális szabályozást is) *az ágazati minisztériumi jogalkotás egésze is alárendelt jelentőségű, s ezen belül a normatív utasításban megjelenő jog különösen az.* A normatív utasításalkotási jog szabályozására vonatkozó elképzelések kialakításakor tehát abból indulhatunk ki, hogy a magyar gazdasági igazgatásban, a gyakorlatban ennek a jogszabályfajtának a szerepe az elmúlt évek fejleményeinek hatására meglehetősen elhalványult, az államigazgatási gyakorlat a vállalatigazgatásnak ezt a régebben domináns eszközét az utóbbi években már perifériküs eszközzé tette, *eljutatta a gazdaságigazgatás eszköztárából való kiiktatás küszöbéig.*

## IV.

### *A következetes jogforrási rendszerért!*

*1.* Az előző fejtegetésekből egyértelműen következik az az álláspont, hogy a magyar jogforrási rendszer s annak részeként a normatív utasítás jogforrási rendeltetése *megérett az újraszabályozásra.* A szabályozás szintjét illetően minimális igényként a törvényi rendezést jelölhetjük meg, de igazán törvényes és politikailag is kifogástalan megoldás a teljes jogforrási rendszer *alkotmányi* szabályozása lenne.

A jogforrási rendszer legfontosabb sajátsága az lehetne, hogy *mind az állampolgárok, mind a szervezetek viszonyait — tehát a társadalmi szervezetek, az egyéb nem állami szervezetek s valamennyi állami szervezettípus viszonyait is — csak publikus, mindenkire kötelező jogforrásokban szabad szabályozni.* Ezenkívül az olyan állami szervezettípusok számára, amelyek képviseleti szerv vagy államigazgatási szerv közvetlen hierarchikus igazgatása (irányítása) alatt működnek, a közvetlen irányító szerv szabályozási jogát normatív utasítás kiadásával is gyakorolhatná. Ez a szabály az utasítási jogot a mai rendszerhez képest két vonatkozásban megszüntetné. Nem adhatna ki normatív utasítást egyetlen központi funkcionális szervünk sem olyan állami szervezet, tehát költségvetési szerv számára sem, amely nem tartozik közvetlen irányítása alá. Így a PM, az OT és a Külkereskedelmi Minisztérium is az eddigi kivételes utasítási jogának gyakorlása helyett csak rendeletalkotás útján gyakorolhatna hatást az állami szervek minden típusára. Másrészt megszűnne a központi szerveknek az utasításadási joga a helyi szakigazgatási szervek és valamennyi tanácsi szakigazgatási szerv közvetlen felügyelete alá tartozó vállalatok és intézmények részére. A városi és a községi tanácsi szakigazgatási szervek számára a minisztériumok ennek megfelelően kétféleképpen adhatnának ki jogszabályt. Egyik megoldás a miniszteri rendelet kiadása a tanácsi szakigazgatási szervezet számára. A másik megoldás a normatív utasítás „szolgálati úton" való eljuttatása lenne a helyi szakigazgatási szervekhez, vagyis a minisztérium a megyei szakigazgatási szerveknek, azok pedig a helyi tanácsi szakigazgatási szerveknek adhatnának ki normatív utasítást.

*2.* A jogforrási rendszer pontossá tétele érdekében állást kell foglalnunk abban, hogy *mely állami szervek legyenek jogosultak és milyen elnevezésű általánosan kötelező jogforrás kiadására.* Másrészt választ vár az a kérdés, hogy mely állami szervtípusok működnek hierarchikus igazgatás alatt és melyek nem, vagyis végső soron, hogy *mely szervtípusok lehetnek normatív utasítás címzettjei.* Mindkét téma túlmutat persze a jogforrási problemetikán, mert a választ váró kérdésekre az államszervezet és a társada-

[10] Az Ipari Minisztérium és az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium 2 évi teljes jogalkotó tevékenységét mértük fel. L.: *Horváth* Tamás: A tárcaszintű jogalkotás reprezentatív felmérése. Kézirat, Bp. 1984. (ELTE Államigazgatási Jogi Tanszék archívuma.)

lom szervezetrendszere felépítésének és működésének alapelvei, alapvető szabályai eldöntése alapján lehet csak feleletet adni.

*A mindenkire kötelező jogforrások mai rendszerének a szűkítése látszik indokoltnak.* Az Országgyűlés, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa és a Minisztertanács normatív határozatainak funkcióját egyértelművé kellene tenni úgy, hogy e határozatok címzettjei csak a döntést hozó testületek maguk, ezek szervei és a nekik közvetlenül alárendelt állami szervek legyenek. Ki kellene mondani, hogy a *Minisztertanács normatív határozatai* se vonatkozhassanak az állami vállalatokra, s közvetlenül ne szabjanak meg teendőket a kormánynak csak közvetve alárendelt állami szerveknek sem. A kormány a tanácsszervezetet a megyei (fővárosi) tanácsok végrehajtó bizottságainak, az államigazgatási szervezet egészét pedig a minisztériumoknak (egyéb központi szerveknek) címzett normatív határozatok útján hozhatja mozgásba (a hierarchia rendjén). Ha pedig olyan jogszabály kiadása válik szükségessé, amelynek címzettjei közvetlenül az alsóbb szintű államigazgatási és népképviseleti szervek, avagy állami vállalatok, különösképpen pedig szövetkezetek és egyéb nem állami szervek, akkor annak jogforrási formája egyértelműen a *minisztertanácsi rendelet* legyen.

*3.* Problémát okoz az *államtitkári rendelkezés* mai szerepe. Ezt a jogforrást a legújabb jogszabályi rendezés tulajdonképpen a miniszteri rendelettel azonos szintűvé emelte. (Az a szabály ui., hogy az államtitkári rendelkezés nem lehet ellentétes miniszteri rendelettel, nem teszi az előbbi jogforrást az utóbbinál alacsonyabb szintűvé. Egyik miniszter rendelete sem lehet ui. ellentétes a másikéval.) Ezért *indokolatlan az „államtitkári rendelet" jogforrási elnevezéstől való tartózkodás.* A jövőre nézve ennek a rendeletfajtának a *törvényesítése ajánlható.* Az államtitkári rendelet elnevezés bevezetése az államtitkári és miniszteri funkció (rang) mai relációján már nem változtatna, minthogy az állampolgárokra és minden szervezetre kötelező jogszabály alkotásának jogát az országos hatáskörű szerveket vezető államtitkárok már úgyis megkapták. Az államtikári rendelet bevezetése ellen azzal lehet érvelni, hogy nagyon kiszélesedik az erga omnes jogforrások köre. Ez így lenne, de már ma is ez a helyzet!

A távolabbi jövőt illetően *kétféle megoldás* között lehetne választani, de ez a választás nem elsősorban jogforrási probléma, hanem a *központi igazgatás struktúráját érinti.* Az egyik megoldás a központi adminisztráció egységesítése lenne úgy, hogy *csak minisztériumok működnek,* s akkor a mai országos hatáskörű szervek közül egyesek minisztériummá alakíthatók lennének, mások viszont minisztériumba vagy minisztériummá összevonhatók, illetőleg miniszter irányítása alá helyezhetők lennének. (Ez utóbbi típust az Alkotmány mint „miniszter irányítása alatt működő országos szakigazgatási szervet" statuálhatná, de jogalkotási hatáskör nélkül.) Ez a struktúra lenne a legjobb megoldás, mert ezzel megszűnne az országos hatáskörű szervet vezető államtitkári funkció (rang?) kétarcúsága. Ha ilyen strukturális átalakítást nem lehetne elérni, akkor viszont a központi struktúrát úgy kellene rendezni, hogy *minden országos hatáskörű szerv alakuljon át „államtitkársággá",* vagyis vezetőjét a NET nevezze ki államtitkárnak. Ez indokolt minden olyan központi szerv esetében, amelynek feladatkörébe tartozik valamely társadalmi-gazdasági alágazat igazgatása vagy olyan állami érdek érvényesítése, védelme, amely „ágazatközi" igazgatást kíván. Ez esetekben ui. mellőzhetetlen — még ha ritkán is — a szerv irányítása alá nem tartozó, tehát más ágazatba illeszkedő állami és nem állami szerveket érintő jogszabály kiadása. Vagyis az az álláspont érvényesülne, hogy a központi államigazgatási szervek — ha csak államtitkárságok is — szervi sajátosságként felruházottak az erga omnes jogalkotás jogával. Egy ilyen rendezés nem hozna változást a ma is államtitkár vezette központi szervek jogállásában, viszont *döntést kívánna* néhány szerv helyzetének rendezése céljából.[11]

Van néhány szerv, amelyet a szakirodalomban az országos hatáskörű szervek közé szoktak sorolni,[12] de amelyek szerintem sem azok, s így a jogalkotási joggal való felruházásuk szóba sem jöhet.[13] (Mint ahogy ma sincs még normatív utasításkiadási joguk sem.) E szervek a következők: a) Magyar Kereskedelmi Kamara, b) Magyar Rádió, c) Magyar Televízió, d) Magyar Távirati Iroda, e) Munkásőrség Országos Parancsnoksága, f) Országos Meteorológiai Szolgálat.[14]

Az a) alatti szerv nem állami, hanem érdekképviseleti szerv, a b), c), d) és f) alatti szervek az MT közvetlen irányítása alá tartozó, országos jelentőségű szolgáltató szervezetek, s végül az e) alatti szerv az egyik fegyveres testület országos parancsnoksága.

Jónehány nem államtitkár vezette országos hatáskörű szerv azonban olyan feladatkört lát el, amely szükségessé teszi, hogy *legyen erga omnes jogalkotási joguk.* Különösen fontos három szerv számára a rendeletalkotási jog megadása. Ezek: az OMFB, az MTA Központi Hivatala és az Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség. Az utóbbi egyébként is ma a Bányatörvény alapján jogosult a bányavállalatokra, azok dolgozóira kötelező, általános érvényű szabályzatok kiadására (bányabiztonsági, bányaegészségügyi, robbantóanyagokkal kapcsolatos és egyéb tárgykörökben). E szabályzatok jogforrási formája a normatív utasítás. Ez a törvényben biztosított jog ellentétes az 1974. évi 24. sz. tvr. rendelkezéseivel, minthogy e szabályzatok a kibocsátójukkal hierarchikus kapcsolatban nem álló szervezetekre vonatkoznak.

Központi szerveink jogforrási rendszere tehát — néhány államtitkári kinevezés árán — egyszerű és áttekinthető lenne: *Erga omnes jogszabályt csak törvényben, törvényerejű rendeletben és a központi államigazgatási szervek rendeletében lehetne kiadni. Ehhez járulna még a tanácsok rendeletalkotási joga.* A végrehajtó bizottságok ma biztosított helyettesítési jogát (a rendeletalkotásban) célszerű lenne fenntartani, mégis azzal a módosítással, hogy ha a végrehajtó bizottság jogszabály végrehajtása érdekében és sürgős esetben a tanács helyett kényszerül kiadni erga omnes jogszabályt, akkor annak elnevezése is rendelet legyen (a vb rendelete).

---

[11] Ezek: A Központi Földtani Hivatal, Magyar Szabványügyi Hivatal, MTA Központi Hivatala, Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség, Országos Mérésügyi Hivatal, Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság, Országos Találmányi Hivatal.

[12] *Ádám* Antal: Hiv. tan. 150—152. old.

[13] Ezen a véleményen van *Mónus* Lajos is: Az országos hatáskörű szervek kialakulása és jelenlegi helyzete. Kézirat, 1986. L. erről még: *Timoránszky* Péter: Az országos hatáskörű szervek. ÁSZI Bp., 1985.

[14] *Ádám* Antal: Hiv. tan. uo.

*4.* A mindenkire kötelező jogforrások rendszerének kialakítása mellett a másik fontos feladat annak rendezése, hogy *mely szervek számára adhatnak ki normatív utasítást az állami szervek.* Minthogy az volt a kiindulópont, hogy normatív utasítás csak a hierarchia rendjén és alapján legyen kiadható, s csak a közvetlenül alárendelt szerveknek, most abban kell véleményt mondani, hogy ma hazánkban *mely állami szervek működnek hierarchikus igazgatás alatt, s mely szervtípusok nem.* Vannak olyan vélemények, amelyek szerint társadalmi szervezetrendszerünkben a hierarchikus igazgatást szűk térre kell visszaszorítani, lényegében csak az államapparátus keretei között képzelhető el. Lőrincz Lajos írja: „Éppen napjaink reformintézkedései igazolják, hogy a legfontosabb kérdés az államigazgatás hatáskörének pontosítása, a gazdálkodó, szolgáltató szervek önállóságának növelése. Ez azzal jár együtt, hogy a hierarchikus irányítás csak ott lesz alkalmazható, ahol tipikus államigazgatási szervek egymás közti viszonyáról van szó, minden más esetben az államigazgatás és az önálló szervek, intézmények állampolgárok viszonyáról."[15] Egy ilyen koncepciót mint politikai programot és mint elméleti álláspontot meg lehet fogalmazni. A jogforrási rendszer kialakításakor azonban a *mai* helyzetből célszerű kiindulnunk. A jogforrási rendszer s annak részeként a normatív utasításadási jog szabályozása nem szakadhat el az államigazgatás és a különböző szervezettípusok viszonyának mai szabályozottságától, nem futhat szembe azzal a politikai álláspontt az egyes szervezettípusok megengedhetőnek ítélt önállósági fokáról, amelyet az irányító államigazgatási szervek hatáskörének egésze tükröz. A normatív utasításadási jog csak egyik eleme a hierarchikus irányítói hatáskörnek, egyike az irányítói jogoknak. *Valamely szervezettípus igazgatásának eszköztárából ezért a normatív utasítás csak akkor törölhető, ha az egyéb igazgatási eszközök, köztük az egyedi utasítási jog, a szervezet lényeges szakmai és szervi ügyeiben (alapítás, megszüntetés, személyzeti ügyek, finanszírozás) a döntési jog, a szakmai feladatmegszabás funkciója is hiányoznak már.* Szinte az mondható, hogy valamely állami szervezettípus igazgatásának átalakításában, vagyis *a hierarchikus igazgatás hierarchia nélkülivé változtatásában az egyik utolsó mozzanat az irányítói szabályozási jog megszüntetése lehet.*

Ennek folytán a normatív utasítási jog kizárására vonatkozó elképzelések kialakításában *önmérséklet ajánlatos.* Csak olyan szervezettípus esetében helyes az irányítói szabályozási jog megszüntetése, amelynél a hierarchikus igazgatás megszüntetéséről politikai döntés született, s ezt a jogi szabályozás már ki is fejezi. Ez az óvatos álláspont egyben azt is jelenti, hogy a normatív utasítás mint jogforrás az állami szervezetek igazgatásából csak elhúzódó *folyamat keretében, fokozatosan lesz kiiktatható.* Példaként említhető az egyetemek igazgatása. Egyrészt azért, mert az elmúlt 15 évben — a nem gazdálkodó szervezetek világában — talán a legnagyobb önállóságot az egyetemek kapták hazánkban, másrészt az önállóság mértéke ma is politikai viták tárgya. Bármennyire is sokan vallják, hogy szocialista viszonyok között is az egyetemi autonómia biztosítja a leghatékonyabb oktató-kutató munka feltételeit, mégsem lehet még arról beszélni, hogy Magyarországon megszűnt volna s a közeli jövőben várhatóan megszűnne az egyetemek hierarchikus igazgatása. Ennek folytán ma még a politika akaratával ellentétes lenne az irányító minisztériumok normatív utasításadási jogának a megszüntetése.

Mindezekre tekintettel az látszik járható útnak, hogy a jogforrási rendszer indítványozott újraszabályozásakor *a jogszabály kivételként azokat az állami szervezettípusokat jelölje meg, amelyeknek a hierarchikus igazgatása megszűnt, s amelyek viszonyait ezért a jövőben normatív utasítással egyetlen állami szerv sem rendezheti.* E kivételektől eltekintve minden állami szervezet — legyen az gazdálkodó, igazgatási vagy bármely egyéb funkciójú szervezet — *saját, közvetlen felettes, irányító szerve normatív utasításának a címzettje is lehet.* Ma a jogforrási rendszer újraszabályozása során csak az mondható ki, hogy az állami szervezetek közül *két vállalattípus,* nevezetesen a vállalati tanács és a vállalat dolgozóinak közgyűlése, illetőleg küldöttgyűlése általános vezetésével működő vállalatok *számára normatív utasítást sem az alapító szerv, sem a törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szerv, sem egyéb államigazgatási szerv nem adhat.* E vállalatok számára jogi normát *csak mindenkire kötelező jogforrásban* szabad kiadni.

*5.* Azzal, hogy a normatív utasításnak mint a hierarchikus szabályozás jogforrásának létjogosultságát az állami szervek széles körében még változatlanul elismerjük, ezzel egyszersmint nem helyezkedünk az irányítói szabályozási jog korlátlanságának az álláspontjára. Sőt! Fejlődésünk jelenlegi szakaszában az irányító államigazgatási szervek *normatív utasításadási jogkörének szabályozása, mégpedig korlátozó szabályozása szükséges.* A korlátozás módja az lehetne, hogy az irányított szervezet bizonyos viszonyainak, ügyei meghatározott körének normatív utasítással való szabályozhatóságát ki kellene zárni.

Az ilyen korlátozás minimuma az lehetne, hogy *a normatív utasítás kiadását meg kellene tiltani a szervezeti viszonyok két csoportjában.* Az egyik csoportba azok a viszonyok sorolhatók, amelyeknek a szabályozását magas szintű jogszabály az irányított szervezet saját jogaként határozta meg. A másik csoportba viszont azok az ügyek tartozhatnának, amelyekben a döntési jogot ugyancsak magas szintű jogszabály az irányított szervezet vezetőinek vagy vezetőszerveinek a jogkörébe utalta.

A normatív utasításadási jog korlátozása indokolt lenne *az ún. államigazgatási felügyelet alatt álló vállalatoknál, egyes intézettípusoknál* (pl. az egyetemeknél, tudományos intézeteknél, színházaknál, a művészi alkotómunka egyéb szervezeteinél), továbbá *a tanácsi szakigazgatási szerveknél* is. A szabályozási jog korlátozását abban a magas szintű jogforrásban kellene rendezni, amely a szervezettípus és az irányító államigazgatási szerv közötti jogviszony tartalmát meghatározná, megszabva az irányító és az irányított egyéb jogait és kötelességeit is. Garanciális feltétel a szervezeti önállósághoz az, hogy *az irányító jogait ne maga az irányító államigazgatási szerv szabja meg és változtassa,* hanem az irányítószerv valamely felettes szerve és magas szintű jogszabályban.[16]

[15] *Lőrincz* Lajos: Opponensi vélemény Madarász Tibor „Az államigazgatási anyagi jog komplex elemzése" c. doktori értekezéséről, kézirat, 1984. 10. old.

[16] L. erről részletesebben a *szerzőtől:* Elméleti problémák az intézetirányítás szabályozása körében. Állam és Igazgatás, 1972. 2. és 3. sz., 155—157. old.

*Sajó András*

# A jog a gazdaság szabályozástechnikái közt

## *1. A gazdasági önszabályozás hiányosságai*

Az alábbiakban az egyszerűség kedvéért két történelmi modell szembeállításával érzékeltetjük jog és gazdaság lehetséges viszonyát. Az egyik a szabadversenyes kapitalizmus piacgazdaságának joga, ahol a jog a maga fogalmi általánosságában és elvontságában maximális autonómiát enged, a másik pedig az a gazdaság, ahol tulajdonképpen a gazdasági tevékenység is állami tevékenységnek számít és mint állami tevékenység teljes mértékben igazgatásilag, hierarchikusan irányított és szabályozott; ahol tehát — Pasukanisz logikája szerint — a jog teljes egyészében eltűnik.

Tudjuk, hogy e szélső formák valójában (ebben a szélsőségességben) sohasem léteztek. Ennek ellenére könnyen az a látszat keletkezhet, hogy a tisztán piaci gazdaságnak egy egészen elvont általános jog felel meg, míg a tisztán állami-politikai jellegű gazdaságnak egyáltalán nincs joga. Ámde nem igaz az, hogy a korlátlanul érvényesülő „gazdaságiság" valamiféle tiszta jogot eredményez, az abszolút politikum pedig jogmentességet (még ha a kétféle talajon eltérő minőségű jogok körvonalazódnak is). Abszolút szabadversenyes kapitalizmus, korlátlanul érvényesülő árutermelés valójában sosem létezett; mi több, az árutermelésnek, a piacgazdaságnak egyébként is vannak olyan belső hibái, amelyek speciális jogi orvoslást igényelnek, ami túlmegy az abszolút diszpozitív, csak elváráserősítő, autonóm szabályozáson. A gazdaság ugyan nagyfokú önszabályozásra képes, de még a kifogástalanul működő piacgazdaság sem nélkülözhet bizonyos ponton jogi kiegészítést, továbbá a szabadverseny mind több összefüggésben visszaszorul. Tévedés lenne azt képzelni, hogy a gazdasági érdekelteknek minden további nélkül megfelelt volna az a helyzet, amely a korrekt piaci önszabályozás mellett adódott. A *gazdaság egyúttal hatalmi viszony is,* és ezt a hatalmat privilégiumként kívánták a jogban különféle csoportok szentesíteni, mint ahogy a jogot használták föl a piac vesztesei is (pl. tönkrement kiskereskedők vagy elnyomorított munkások) helyzetük javítására.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy bár a piac elvileg önszabályozó, valójában egy nemzetgazdaságban nem egyetlen piac létezik (még ha létrejött is az egységes nemzeti piac); viszonylag elkülönült gazdasági folyamatok, s elkülönült piacok működnek. Ráadásul a mégoly elvont szabályozó is bizonyos fokú állami és társadalmi kontrollt jelentett a gazdasági tevékenység fölött, amit a gazdasági érdekeltek, a gazdasági folyamatok hatalmasai kevéssé tartottak kívánatosnak. Úgy érezték, hogy ezen állami ellenérzés — mely elsősorban csak különféle hatósági engedélyek megadásában, közmunkák odaítélésekor, illetve a perekben érvényesült — idegen az ő *sajátos gazdasági szemléletüktől* — és ebben a megállapításukban volt is némi igazság.

Mindezen — részben ellentmondó — hatások oda vezettek, hogy maguk a gazdasági érdekeltek is kezdeményezték, éspedig esetenként sikerrel, ennek az általános, egységes és elvont szabályozásnak a fölváltását *partikuláris* előírásokkal. Igaz, ettől a partikularitástól általában privilégiumot vártak és jószerivel azt is kaptak: a privilégium itt azt jelentette, hogy a jogilag meghatározott körben tevékenységük függetlenült az állami ellenőrzéstől. Amint Max Weber mondta, a modern jog formális minőségeinek rovására jogi partikularitások jöttek létre. Ebből a szempontból viszonylag korai, de tipikus a kereskedelmi jog intézményesülése. Ez egyfelől bizonyos ügyleteket, másfelől bizonyos személyeket kivont az általános szabályozás alól. (Ez a „kivonás" nem minden jogrendszerben igényelt külön jogágat. Vö. *Eörsi,* 1968. 53. pont. Maga a kereskedelmi jog még mindig azokat a formális minőségeket mutatta, amit a polgári jog vagy a polgári jog mintájára képezett más jogágak.)

Weber szerint lényegében kettős oka van partikularitások megjelenésének. Először is a szakmák differenciálódása következtében kerül erre sor, továbbbá mert azok, akik az áruforgalomban és az üzemi méretű ipari árutermelésben érdekeltek, kierőszakolják érdekeik fokozódó figyelembevételét. Azt remélik, hogy a partikularitások folytán jogvitáik majd szakszerű módon rendeződnek. A partikularizálódás másik oka, mely napjainkban mind fontosabb szerephez jut, abban található, hogy meg kívánnak szabadulni a rendes eljárás formalitásától, hogy ily módon gyorsabban, s a konkrét esethez fokozottabban alkalmazkodó ítélkezéshez jussanak. (*Weber,* 1967. 172.) Ez a partikularitás azonban még nem veszélyeztette azt a kiszámíthatóságot, amelyet Weber a tartós gazdasági vállalkozások egyik leglényegesebb előfeltételének tartott.

A további törekvések kifejezetten a gazdaság nem piaci jellegű *önszervezésének* legalizálására vonatkoztak, sajátos érdekvédelmi szervezetek működésével függtek össze, amelyek a gazdaság működésével kapcsolatos problémákat maguk voltak hivatottak rendezni. Ezek a szervezetek részben a piac monopolizálását biztosították (kartellek stb.). A szabályozás tehát részben ezek engedélyezését, illetve — egy későbbi fázisban — ezek korlátozását szolgálta. A másik oldalon a munkaerő szerveződési törekvései követeltek jogi elismerést és azt, hogy belső viszonyaikat maguk alakíthassák (pl. szakszervezetek). A gazdaság mindinkább nagy és egyre nagyobb *szervezetek* tevékenységétől függött, a gazdasági tevékenységek jelentős része, beleértve azt is, ami korábban a piacon, a forgalomban vagy külön elosztási folyamatban zajlott, szervezeten belüli tevékenységgé vált és amennyiben a társadalom továbbra is érvényesíteni akarta azt az ellenőrzést, amelyet eddig a forgalomban történő nyilvánosságra kerülés kapcsán módja volt gyakorolni, ezen szervezeteket kellett a szabályozásba bevonni. Itt tehát a gazdasági jellegű szabályozás formailag szervezeti szabályozásként valósult meg. Másfelől azon-

*Sajó András* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

ban a hagyományos jogban kialakított gazdaságkép is revízióra szorult, hiszen az még önvezérelt egyénekkel számolt, most pedig a gazdaság *alanyai* mindinkább szervezettek, sőt szervezetek lettek. A fragmentálódást csak tovább fokozta, hogy a gazdaságba beavatkozó állam szervezetileg egyre jobban differenciálódott. Ezek a szervezeti egységek elkülönültek és alkalmasint eltérő gazdaságpolitikát, ennek megfelelően eltérő jogi szabályozást képviseltek és képviselnek. A jog egysége mindinkább látszólagos lesz és — *Ladeur* (76) kifejezésével élve — az általános jogi forma „semlegessége" pontszerű, „materiális" célirányú intézkedések útján oldódik föl.

A gazdaság önszabályozó képességével kapcsolatosan sajátos ellentmondású folyamat bontakozott ki az elmúlt két évszázadban. Egyfelől az állítólag optimális önszabályozást lehetővé tevő piac fokozatosan háttérbe szorult és ennek pótlására vált szükségessé a gazdaság valamilyen külső szabályozása, másrészt a gazdaság egyes részrendszerei erőteljes törekvést mutattak az önszabályozásra, de ezen önszabályozás ellenében társadalmi szempontból szükségessé vált valaminő ellenőrzés — még ha ez nagyon sok esetben csak a „magánjogalkotás", az elfogadott szokás hatósági megerősítése, jogsegélynyújtás is.

A gazdaság külső, elsősorban jogi jellegű szabályozását tovább erősítették azok az önszabályozási nehézségek, amelyek a háborúkkal és a gazdasági *válságokkal* jártak. Ezekben a helyzetekben különösen kiterjedt az állam gazdasági jelenléte, illetve az állam gazdaságszabályozó erőfeszítése. Természetesen a gazdaság elsődleges szabályozása korántsem kizárólag jogi eszközökkel képzelhető el. Ismeretesek pl. adminisztratív, parancsuralmi, utasításjellegű, tehát tisztán valamiféle politikai, ideológiai, szakismereti hatalmon vagy a nyers erő uralmán alapuló irányítási modellek (pl. hadikommunizmus, hadigazdálkodás is részben), valamint igen erőteljes a gazdaság ún. gazdasági módszerekkel való külső irányítása, ahol hagyományos értelemben gazdasági jelzésnek számító módokon, például megrendelésekkel vagy pénz- és adókedvezményekkel stimulálják a gazdaságot, vagy például a kamatláb változtatásával, a forgalomban levő pénz mennyiségének befolyásolásával stb. Mind a két eset feltételez *pótlólagosan jogi szabályozást,* még ha nem is ez a gazdaság befolyásolásának elsődleges eszköze, vagyis a stimulus nem a gazdasági magatartás előírása a gazdasági érdekelt számára. Ám, ismételjük, a jogi szabályozás szerepe itt is igen nagy, mert az adminisztratív kötöttségek meghatározásához, illetve a gazdasági stimulusok kibocsátásához jogi felhatalmazásra, előírásokra és végül megfelelő, jogilag konstituált szervezetekre van szükség. A jog legalább a gazdasági magatartást befolyásoló szervezet magatartását itt is elő fogja írni.

A gazdaság szorosabban véve jogi befolyásolását — a gazdálkodókét — illetően az eltérő történelmi, gazdasági körülmények között eltérő tendenciákkal találkozunk. Peter *Steiner*nek az amerikai társadalomra és gazdaságra vonatkozóan kidolgozott beavatkozási modellje meglehetősen jól alkalmazható általában a tőkés gazdaság jogi szabályozásának történeti tendenciáinak elemzésében. Steiner szerint az amerikai gazdaság szabályozásában három, történetileg elkülönülő hullám figyelhető meg, amelyeknek hatása és újabb hajtásai mind a mai napig érvényesülnek. E három szabályozás más-más gazdasági helyzetben, más-más gazdasági zavar hatására alakult ki. Az első és legkorábbi ezek közül a *versenyeredmények biztosítására* vonatkozik, pl. bizonyos természetes monopóliumok biztosítására, ez tehát a szabadversenyes kapitalizmushoz kapcsolódik és éppen a monopóliumok létrejöttét tette lehetővé. A második szabályozási hullám már a különféle gazdasági *válságok* hatására jelent meg, a verseny hiányának kiküszöbölését, illetve a versenykorlátozás fölszámolását szolgálta és itt elsősorban az árellenőrzés, a kartellek elleni küzdelem, a piacra belépés biztosításának jogi eszköztára említendő. Végül a harmadik hullámban, amely az 1960-as évektől figyelhető meg, a szabályozás kiterjed bizonyos *externalitások* szabályozására, azoknak a figyelembe vételére. Ilyen pl. a környezetvédelem, a balesetvédelem és egészségvédelem kiterjesztése. A második korszakot alapvetően protekcionizmus és bizonyos versenykorlátozás jellemezte (1927-ben az árrögzítés önmagában is törvénybe ütköző, egy 1933-as Legfelsőbb Bírósági ítélet szerint törvényes, majd 1940-től megint csak illegális volt). A protekcionizmus a 70-es években is csak lassan oldódik, és tudjuk, hogy pl. a nemzetközi kereskedelemben a 80-as években valószínűleg fokozódik. Az externalitások szabályozása elsősorban úgy történik, hogy külön szervezeteket, államigazgatási hatóságokat hoznak létre, amelyek igazgatási módszerekkel, illetve speciális szabályok kibocsátásával igyekeznek fölszámolni azt, ami társadalmilag immár cáfolhatatlan kár, illetve tehertelepítés (ilyen pl. a szennyezés). Ez azonban *inkább társadalmi, mint gazdasági célú gazdaságszabályozás,* még ha igen nagy átalakító hatása lehet is a gazdaságra. Az ilyenfajta társadalmi indíttatású szabályozás természetesen feltételez bizonyosfajta gazdasági jólétet, amely megengedi, hogy a gazdaság működésének társadalmi hátrányait mérsékeljék. (Európában ugyancsak a gazdaságot érinti közvetve annak az externalitásnak az átalakítása, amelyet a dolgozók társadalombiztosítása illetve annak költségei, vagyis a munkaerő újratermelésének költségei jelentenek. Ezt ugyanis jórészt közkiadásból fedezik, ehhez viszont hihetetlenül nagy költségvetési elvonás szükséges. Ez természetesen kihat, ha közvetetten is, a gazdaságra.)

Mielőtt vázlatosan ismertetnénk a szocialista gazdaság önszabályozó illetve külső, jogi szabályozottsága lehetőségeit és ezen belül a jog helyét, a probléma elvi közössége miatt célszerűnek látszik — gyakorlati és elméleti szempontból is — egy napjainkban a gazdaság szabályozása körül óriási viharokat fölkavaró, a fenti fejleményekhez kapcsolódó vitára utalni, melynek témája a *dereguláció,* vagyis a szabályozás visszavonása vagy csökkentése. (Vö. *Breyer,* 1982.; *Hoffman-Riem,* 1984.)

### *2. Reguláció — dereguláció*

Ha a második világháború alatt és a háborús újjáépítés időszakában a gazdaság szabályozása, sőt tervszerű szabályozása a tőkés országokban evidenciának számított, az 50-es évektől egy reprivatizálódási folyamat ment végbe. Igaz, az állam gazdasági szerepe, súlya valószínűleg növekedett, de ez meglehetősen rejtve zajlott és a 60-as évek közepéig-végéig nem nagyon volt divatos utalni arra, hogy a szabad-

versenyes kapitalizmus kevéssé funkcionál. A tények hatására — különösen az államnak a társadalombiztosítás, az egészségügy, az oktatásügy terén vállalt, de gazdaságilag közvetett és közvetlen kihatásaiban is rendkívül jelentős tevékenysége miatt, valamint az egyes gazdasági szektorokban szükségessé vált újabb állami iniciativákkal összefüggésben — ez a helyzet megváltozott. A német szakirodalomban pl. egyre általánosabban a gazdaság alkotmányjogi rendjéről írnak, ahol az állam és a magángazdaság különféle nem hatalmi jellegű kapcsolatai, a nem hatalmi jellegű gazdaságirányítás különféle eszközei már a „szabad állam" jellegének megfelelőnek minősültek (*Rühner,* 1976. 689.).

A gazdaságra kiható állami szabályozás még az Egyesült Államokban is terjedt a már említett szociális szempontú, de gazdasági jellegű externalitás-szabályozások útján. A 70-es években egy sor „agency", állami, független adminisztratív testület keletkezett, amelyeknek egy-egy gazdasági vagy szociális területet kellett rendeznie, pl. a munkahelyi biztonságot kellett megteremtenie kötelező előírások kibocsátása útján. Ehhez járult, illetve ennek előfeltétele volt egy rendkívül intenzív, adóztatás útján megvalósított redisztribució. A 80-as évekre, különösen Reagan hatalomra jutása után és általában a konzervatív politikai fordulattal együtt a jelszó a szabályozások leépítése, a gazdasági tevékenységeknek az állami szabályozás alóli fölszabadítása lett. Ezt a deregulációt azonban — s ez a bürokratikus szervezetek makacsságának, szívós fennmaradásának ismerőit aligha lepi meg — egyelőre nem sikerült túlságosan széles körben végrehajtani.

Bár az amerikai helyzet és felfogás erősen különbözik a sokkal szocializáltabb európaitól, az ott folyó vita nagymértékben hat Európára, sőt úgy tűnik, hogy az érvek, ellenérvek és tények számunkra is fölöttébb aktuálisak és megfontolandók. (Az amerikai helyzet sajátságai között említendő a viszonylag még mindig hatékony szabadpiac léte számos területen, valamint az, hogy sokkal erőteljesebb a társadalom idegenkedése attól, hogy az állam határozott felelősséget vállaljon közcélok, közérdekek vagy a közjó meghatározásáért és megvalósításáért. Ez a konzervatív bizalmatlanság és a hit abban, hogy a magánvállalkozás adja mindenre a legjobb megoldást, volt a konzervatív deregulációsok és Reagan egyik fő érve.)

A regulációellenes bírálat egyik legfontosabb tétele szerint a regulációs *cél*kitűzések tévesek. Egyesek szerint a *reguláció tulajdonképpen csak a szabályozottak érdekeit szolgálja,* mesterséges védelmet jelent a versenytársakkal vagy a piac bírálatával szemben, esetleg sajátos monopolhelyzetet is teremthet. Ez az érv egyébként visszatérően jelentkezik gazdaságtörténeti oldalról. Már a múlt századi szabályozással kapcsolatban, a vasutakat elemezve erre a következtetésre jutott az ismert revizionista történész, Kolko. A bírálatok egy másik csoportja nem a szabályozási célkitűzéseket, hanem az *eszköz*öket támadja, részben azok elégtelensége, mellékhatásai vagy illegitimitása, a jogrendbe való elégtelen illeszkedése miatt. Bírálatok érik a szabályozást *költség*ei, *bürokratizálódás*a miatt. Végül bizonyos közgazdasági érvek a szabályozás gazdasági negatívumait, elsősorban *innovációkorlátozó* hatását emelik ki. Ez összefügg a már említett szabályozottakat védő hatással, azzal, hogy egyes iparágakat mesterségesen óvnak a piactól, a piaci versenytől mint a fejlesztés forrásától. A szabályozási eljárások hosszadalmassága miatt ráadásul az újítások kidolgozása, elterjedése lelassul, mivel előzetes bürokratikus engedélyezésre van szükség, hogy megállapíthassák, vajon megfelelnek-e a különféle standardoknak. A szabályozás illetve a szabályozott gazdaság státuszorientált és a mindenkori *technikai állapotot* rögzíti.

A szabályozást érintő bírálatok egy része azonban nem kifejezetten deregulálna; egyszerűen azt állítják, hogy az *adott* gazdasági szabályozások rosszak, elsősorban mert nem megfelelő — és az adott szervezeti keretek miatt nem is lehet megfelelő — a *végrehajtás.* Ez a felfogás tehát nem szükségképpen a szabályozás leépítését javasolja, hanem — és a gazdaságpolitikában illetve a jelenlegi szabályozásban ez visszhangra talál — megfelelőbb szabályozást keres. A szabályozás végrehajtása, érvényesítése terén mutatkozó hiányosságok közül politikai szempontból ki szokták emelni az amerikai rendszerben a gazdasági erők és a szabályozást végrehajtó illetve a szabályozást meghatározó hatóságok, sőt a Kongresszus túlságos összefonódását. Ez egyebek között számos szabályozási hézag kialakulására vezet. De nem elhanyagolható az sem, hogy a szabályozás meghatározásakor és végrehajtásakor a szabályozással foglalkozók rendkívül nagy mértékben rászorulnak a *szabályozottak információira,* közléseire és szakértelmére (vö. már *Weber,* 1967. 122.). Emiatt viszont a szabályok könnyen túl általánossá válnak és túl sokat hagynak ellenőrzetlenül a gazdasági szereplők számára; azoknak tulajdonképpen olyan önszabályozást engednek, amely azért nem hatékony, mert a végén valamiféle általános teljesítmény- illetve felelősségnormát állapít meg a szabályozó, amely mint felelősségrevonási alap a legváratlanabb pillanatokban működhet és ilyen értelemben kiszámíthatatlan.

Jellemzőül egy norvég szabályozási példa *(Graver).* Hosszú huzavona — látványos fúrótorony-tragédiák — után az állami olajfelügyelőség olyan biztonsági standardokat illetve előírásokat adott ki, amelyek igen kevés magatartási előírást tartalmaznak. Ezeket a magatartási előírásokat alapjában az olajkitermelőknek kell meghatározni, az olajkitermelők feladata „minden *szükséges* biztonsági intézkedést" meghozni. Minthogy azonban nem pontosított az, hogy mi a szükséges biztonsági intézkedés, emiatt bármikor lehetséges felelősségre vonásuk, s egyúttal az állami Olajigazgatóság maga mentesül a felelősség alól.

A konkrét szabályozást végrehajtó rendelkezésekkel szembeni további ellenvetések a következők: Az intézkedések kevéssé veszik figyelembe az érintettek különleges problémáit (pl. árképzési sajátságait). Az intézkedések olyan mértékben hagyják figyelmen kívül a szabályozottak *érdekeit,* hogy elkerülhetetlen a *jog kijátszására törekvés.* A választott megoldások gyakran gazdaságtalanok, még akkor is egy hivatali rutint követnek, ha egyébként olcsóbb alternatívák léteznek. Hiányoznak a megfelelő ellenőrzési eszközök és eljárások. A szabályozás nemcsak közvetlenül a szabályozottakat, hanem harmadik személyeket is érint, pl. a szabályozott vállalat vagy iparág dolgozóit vagy fogyasztóit, ezek azonban a döntésekből és a hatások mérlegeléséből is ki vannak zárva. De még ha kapcsolatba kerülnek is a szabályozási folyamattal,

kellő informáltság híján nem megfelelő tárgyaló partnerek. (Gondoljunk pl. a környezetvédelmi szabályozásra, ahol a károsultak vagy potenciális károsultak informálása és megszervezése rendkívül nagy nehézségekkel jár.) Az alkalmazott *szankciók* nem eléggé hitelesek vagy túl gyengék ahhoz, hogy megfelelő prevenciós hatásuk legyen. Ugyanakkor bizonyos szankciók kriminalizálásra vezetnek, ami csökkenti a szabályozottak együttműködési hajlandóságát.

Az állami gazdaságszabályozásnak lényeges eleme, hogy a különféle — többé-kevésbé független — állami igazgatási szervezeteknek fontos, ha ugyan nem döntő szerep jut a szabályok konkretizálásában és érvényesítésében. Mivel ezek a szervezetek korántsem mentesek saját érdekeiktől, illetve nem tökéletesen ellenállók különféle torzító környezeti hatásokkal szemben, ez a szabályozásnak újabb kétes pontja. Tudjuk, hogy a szervezetek hajlamosak saját rutinjukat alkalmazni, továbbá racionalitásuk erősen korlátozott és valószínűleg kevéssé igazodik a gazdasági racionalitáshoz vagy a gazdasági érdekeltek szempontjaihoz. A szervezetek információs függősége ugyanakkor a már említett nehézségekkel jár. A szabályozást végzőnek a saját ügyfeleitől való függését az amerikai szakirodalom is hangsúlyozza. Ez a függés valószínűleg még erőteljesebb azokban a szocialista gazdaságokban, ahol a szabályozó és szabályozott, irányító és irányított szervezetileg sem igazán elválasztott, sőt a szabályozó felel a szabályozott eredményességéért, „érdeke" lehet annak teljesítményét „kedvezőre adminisztrálni". Bizonyos, hogy a modern gazdaság szabályozását nem lehet pusztán jogra és gazdaságra redukálni és *nem lehet megérteni anélkül, hogy a szabályozó szervezet szervezetszociológiai sajátosságaira, szervezeti kötöttségeire ne lennénk tekintettel.*

A különféle bírálatok és politikai nyomások hatására a regulációval szemben két irányzat bontakozott ki. Az egyik a tulajdonképpeni szabályozás leépítése, a másik a szabályozási tehercsökkentés (regulatory relief). Ezeknek a törekvéseknek azonban pillanatnyilag világszerte határt szab, hogy az ún. gazdasági szabályozás legjelentősebb része szociális szabályozás *is,* amelyeknek önálló politikai és társadalmi érvénye van, ahol a gazdasági szempontok közvetlenül kevésbé játszanak meghatározó szerepet. Ugyanakkor néhány területen a gazdaság merev szabályozásának *feloldása* látványos, az iparágra és a fogyasztókra egyaránt *kedvező* hatással járt, legalábbis eddig. Ez a helyzet különösen a repülés, a polgári légi közlekedés terén. (Igaz, hogy ma már egyes cégeket a csőd veszélye fenyeget; az vitatható, hogy a gyengék bukása végül is gazdaságilag kívánatos vagy sem (szociálisan, a foglalkoztatottak szempontjából bizonyosan nem az), de könnyen elképzelhető, hogy az összgazdasági költségeket a közlekedési költségeknek ez a csökkentése kedvezően befolyásolta.)

Jelenleg az amerikai szövetségi kormányzati szabályozás növekedésének korlátozására vonatkozó erőfeszítésekben a legtovább Reagan elnök 1981-ben kiadott végrehajtói rendelete (12 291) ment el. Ez előírta, hogy minden fontosabb szabályozást *költséghaszon*-elemzésnek kell előkészítenie, és csak azokat a szabályozásokat szabad a végrehajtás szerveinek előterjesztenie, amelyeknél az előnyök, a hasznok meghaladják a költségeket. Ahogy Marshall, a munkaügyi miniszter 1979-ben megállapította, *„sokkal könnyebb standardokat kibocsátani, mint megszabadulni tőlük."* (Jellemző, hogy a Reagan-kormányzat, amikor bevezette a költséghaszon-elemzést mint a reguláció korlátját, arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezzel nem fogják kiküszöbölni a szabályozást, *csupán csökkenteni fogják a szabályozás növekedési ütemét.*) (Vö. *Thompson.*) Amiből levonható az a tanulság, hogy a szabályozás fölszámolására törekvés legföljebb szabályozásváltást jelent. Ez a szabályozásváltás, mivel a túlságosan részletes szabályok nem váltak be, újtípusú normákat eredményezett; a specifikus szabályokat általános *teljesítménystandardokkal* váltották föl.

A teljesítményi standardok meghatározása lényegesen nehezebbé teszi a tevékenységek ellenőrzését, hiszen sokkal részletesebb és önállóbb munkát kíván az ellenőrző szervezettől, annak sokkal részletesebb indoklást kell készítenie, mivel bizonyítania kell, hogy az esetleg felmerülő hibák később a biztonságot vagy az egészséget veszélyeztetni fogják. Ebben az esetben viszont az ellenőrzésre hárul túlságosan nagy nyomás és a dereguláció ténylegesen informális módon, ellenőrizetlenül az ellenőrzésben és végrehajtásban valósul meg. A megoldás ugyan azzal a kockázattal jár, hogy az ellenőrzők válnak a gazdasági érdekeltek foglyaivá, de kétségtelen, hogy a megoldás kiküszöböli a túlzott merevséget és a gazdasági érdekeltek aktivitását a legolcsóbb megoldás irányában „felszabadítja". A teljesítményi normák többértelműsége kisebb ellenőrizhetőséget biztosít, viszont lehetőséget teremt arra, hogy a technikai változásokhoz automatikusan alkalmazkodjanak. (Különben ezeknek a változtatásoknak a feltétele egy hosszadalmas engedélyeztetési eljárás.)

### *3. A gazdaság állami igazgatásának hatása a jogrendszerre*

A reguláció gyakorlati összefüggései vetik föl azt a kérdést, hogy tulajdonképpen hol végződik a jog és hol kezdődik valamiféle nem-jogi, adminisztratív gazdaságirányítás. A fenti tevékenységek ugyanis bizonyos legáltalánosabb törvényi felhatalmazástól eltekintve fölfoghatók *tisztán adminisztratívnak,* ahol az adminisztráció ugyan szabályokat ad ki, de ezek a szabályok végül is nem jogszabályok. A kérdés csupán az, hogy ahol felsőbbség, ahol autoritás van és ahol az autoritás szabályt bocsát ki, ott vajon nem szükségképpen jogról kell-e beszélnünk. (Sőt, társadalmilag nem *kívánatos-e* jogról beszélni, hiszen a „jog" demokratikus és biztonsági megkötésekkel, szembesítési kötelezettséggel jár.) Úgy tűnik, hogy a szabályozottak és az elméletírók, sőt a szabályozást végzők tudatában sem szükségképpen jogiként jelenik meg ez a szabályozás. Ez a jövőre nézve egyfajta kiutat jelenthet a gazdaság és jog jelenlegi túl bonyodalmas vagy túlbonyolított összekapcsolódásából — a gyakorlat szintjén.

A szabályozásban technikai, technológiai vagy kifejezetten gazdasági, gazdaságossági megfontolások játszanak szerepet és minél inkább behatol a gazdasági és gazdaságossági szempont, annál inkább csökkenni látszik a jogiság. (*Ha* valóban ez hatol be!) Csakhogy mit értünk *jogiságon*? Megítélésem szerint itt a jog *dinamikus formai* elemeire kell utalnunk, közelebbről tehát arra, hogy nincsenek meg azok az eljá-

rási formák, amelyeket éppen a jog, a jog általános jellegű előírásai teremtenek meg. Az *eljárások* a gazdaság szabályozásában határozottan *bürokratizáltak.* Természetesen, különösen a kelet-európai gazdaságszabályozási tapasztalatok tükrében (vö. alább) meglehetősen nehéz elválasztani a jogi és nemjogi elemet, minthogy e térségben joginak minősül — egyébként valószínűleg a német hagyománnyal is összefüggésben — mindaz, ami *von oben herab* érkezik és ki van hirdetve (ez utóbbi ugyan nem egyszer hiányzik a gazdaságszabályozás konkrét aktusait illetően, esetleg még Amerikában is). Bármennyire *tetszetős* is elméletileg az a felfogás, amely tehát a bürokratikus szabályozást hatósági jellege és normatív jellege ellenére *leválasztaná* a jogról, úgy tűnik, hogy ez korántsem megnyugtató. Ugyanis ez a típusú megoldás sokszor *éppen nem gazdaságos,* nem elfogadható a gazdasági érdekeltek vagy egy gazdaság egészének teljesítménye szempontjából. Adott esetben pl. gazdasági megoldás, de egyúttal klasszikusan jogi formát igénylő valamilyen jogosultság, engedély, licenc nyilvános *árverésen* való eladása és ily módon a leghatékonyabb felhasználóhoz kerülés; ez „jogibb" mint e jogosultság *elosztása* valamely „jogszerű" bürokratikus eljárásban (esetleg annak „demokratizált változataiban"), meghallgatások (és a meghallgatások mögött nyomozások) formájában. A jogi formák alkalmazása fokozott ellenőrzést biztosít, bár kétségkívül *drágább* megoldás lehet a közvetlen érintettek szempontjából. Mindenesetre, amint *Steiner* (1306.) mondja, a szabályozás jogiasítása nem feltétlenül rossz, mivel abból az igényből származik, hogy az anyagi vagy procedurális törvényes eljárási követelményeket megtartsák olyan területeken, ahol a szabályozás valóságos szükségleteket elégít ki.

Steiner meghatározásában a jogiasítás azonos a due process biztosításával. Ez a jognak az eddigiektől eltérő felfogásának tűnik, mely egyébként korántsem idegen az amerikai jogi realizmustól. Mi több, *Pasukanisz* maga is azt mondta, hogy a bírósági eljárás a legjogibb forma. (Hasonlóképpen *Szabó,* 1971.) Az eddigiekben viszont, a jog és gazdaság mint objektiváció tárgyalásánál erre a dinamikus mozzanatra nem voltunk tekintettel, hanem alapjában a jog normajellegéből indultunk ki. Valószínűnek látszik azonban, hogy az a felfogás, amely azt mondja, hogy a jog meghatározott formák közti igényérvényesítés és azon felfogás, amely a jogot általános formában megjelenő autonómia-biztosításnak tekinti, nem áll ellentétben egymással. Az előbbi az utóbbi biztosítéka, feltétele; adott esetben az általános és jogi értékek érvényesülésének a pártatlan jogérvényesítés elválaszthatatlan része.

Mindazonáltal a jog procedurális felfogása illetve procedúrára való egyszerűsítése az európai jogi kultúrában nehezen elfogadható; egyebek között hiányoznak társadalmi, jogintézményi feltételei is. (Mégis legújabban a jogot az NSZK-ban is procedurális szabályozónak kezdik minősíteni — *Wiethölter,* 1980. 42—43.) De másként vetődnek föl az európai országokban, még a tőkés országokban is az állam és a gazdasági szféra kapcsolatai, és másfajta közvetítést végez a kettő között ennek megfelelően az itt részben más jelentéstartalmú jog is. A jelek szerint azonban itt is, akárcsak bizonyos értelemben Amerikában a kettő kapcsolódásában a jog az eljárási formákon keresztül nyújthat sajátos hozzájárulást, szolgálhatja más társadalmi érdekeltek, sőt a gazdaság és az állam érdekeit is; mi több, a szocialista gazdaságirányításban és a gazdaság szabályozásában a jog a gazdasági érintkezés demokratikus és ellenőrzött formáinak megteremtésével nyújthat segítséget, mint ahogy az eddig sok országban érvényesülő adminisztratív jellegű bürokratikus jog is végeredményben az érintkezési formák „joga" volt.

De maradjunk egyelőre Nyugat-Európában és ezen belül az NSZK-nál. Tudjuk, hogy a gazdaságba történő állami beavatkozás a nyugat-európai jóléti államokban elfogadott elv: sokkal kevésbé tekintenek erre bizalmatlanul, mint Amerikában. Az államnak alkotmányosan vállalt kötelezettségei vannak a gazdaság bizonyos irányú alakításában, fenntartásában, fejlesztésében. A gazdasági jogi ideológia, amely a szociális állam jogi ideológiájában fontos helyet kap — különösen az NSZK-ban — és amely vitathatatlanul misztifikáló és semlegesítő jellegű, arra az álláspontra helyezkedik, hogy az állam csökkenti az imperatív hatalmából adódó beavatkozásokat a gazdaságba és kölcsönhatásban áll a gazdasági szférával. E kölcsönhatás során az állam az immár korántsem biztos uralmának egy darabját és a gazdaság az immár ugyancsak korántsem biztos szabadságának egy darabkáját feladja és az állami racionalitást folyamatosan és tartósan beépítik a magánszervezetekbe, mint ahogy az állami szervezeteket is bizonyos fokig privatizálják. Ez végül összefolyást vagy legalábbis egybefonódást eredményez, ahol a két fél, az állam és a gazdaság már nem elkülönült szervezetű és funkciójú rendszerként áll szemben, hanem új identitást képeznek (*Winter,* 1980. 28.). (Hogy mennyire idealizáló ez a kép, azt a szocialista gazdaság tapasztalatai alapján is sejthetjük. Még a közhatalmi jellegtől erősen megfosztott államgazdaság és az állam más részei, illetve önmaga egyes alkotóelemei közt is komoly konfliktusok lehetségesek vagy legalábbis elkülönült érdekek alakulnak ki és léteznek.) Mindenesetre a megközelítés jellege világos, az állam és a gazdaság két nagy szervezetbe összpontosuló eleme — a munkaadók és munkavállalók — partnerként szerepelnek, ahol az állam részben közvetítő szerepet játszik, részben pedig a gazdaságnak mint egésznek partnere és a társadalmipolitikai szempontokat közvetíti a gazdaság felé; mi több, azok képviselőjeként a gazdaságot ezek elfogadására bírja rá (*Assmann,* 1980.). Némileg hasonló ideológia és az ideológiának részben megfelelő gyakorlat létezik Franciaországban a koncertáló tervezés elvében, bár itt a társadalmi konszenzust nem erőltetik. De hivatkozhatnánk arra az angol felfogásra, amely a brit közkorporációk gyakorlatából kiindulva a tervezést tulajdonképpen megállapodásnak tekinti (*Chambers,* vö. *Harmathy,* 1983.).

Ezek a nagyon különböző jogrendszerekben és gazdaságokban létrejött hasonló felfogások arra utalnak, hogy a jog szerepe ebben a kapcsolatban a szervezeti és eljárási kérdések meghatározására szorítkozik, azoknak a feltételeknek a normaszerűvé és ellenőrizhetővé tételére, amelyekben az említett megegyezések létrejönnek. De tegyük hozzá mindjárt, hogy ha megvizsgáljuk az ezen keretek közt létrejött joganyagot, kiderül, hogy az eljárások jelentős mértékben informálisak maradnak, sőt az érintettek, beleértve az államot is, ragaszkodnak ezen informalitáshoz (leg-

följebb az állami szervek részére belső bürokratikus szabályok léteznek). Hiányzik a valóban független külső elbírálás, beleértve a társadalmi nyilvánosság más (nem jogi) formáit is, és a megállapodások maguk meglehetősen elmosódottak, pontatlanok, ami — valójában — a kompromisszumos jelleg mellett szinte elkerülhetetlen.

Jogszociológiai közhely (vö. *Eckhoff*), hogy a mediatizálás, a közvetítés egyáltalán nem kedvez a jogi formák kialakulásának. A társadalmi hatalom, az állam, sőt a gazdaság jelenlegi működése kevés rokonszenvet mutat a fenti normatív elvárásunk iránt, mely eljárási jellegű jogot képzel erre a területre. Ehelyett legfeljebb ún. *szervezeti jog* van, amely meghatározza, hogy kik és milyen feltételek mellett lehetnek (vagy kötelesek) a tartalmilag kötetlen gazdaságszabályozó illetve gazdasági cselekvéseket meghatározó eljárás részesei. A szervezetmeghatározó előírások a neoliberális bírálat szerint nem hagynak cselekvési alternatívát; a törvényhozás által alkotott jog nem ismeretlen számú jövőbeli esetre vonatkozó egyetemes absztrakt szabályból áll, hanem maga a célkitűzés jelöli ki a szabály körét. A *szervezetmeghatározó szabály izolált parancs,* amely megzavarja a spontán gazdasági rendet. „Ezek az izolált parancsok, amelyek a spontán rend tagjaitól meghatározott tevékenységet kívánnak el, sosem javíthatják, csak rombolják ezt a rendet, mivel a tevékenységek interdependens rendszerének csak egy részére vonatkoznak, amelyet olyan információk határoznak meg, és olyan célok irányítanak, amelyeket csak a különböző résztvevők ismernek, de nem az irányító hatóság." (*Hayek,* 1975. 51.)

Ez a neoliberális felfogás legalábbis egyoldalú. A szervezeti szabályok éppúgy lehetnek általánosak, mint privilégium- vagy korlátjellegűek. Amikor általános felhatalmazó jellegűek, akkor a gazdasági önszerveződés olyan általános feltételeit szabják meg, amelyek a társadalom létéhez vagy a piac működéséhez szükségesek. A második esetben viszont a kényszerszervezés és/vagy privilégiumadás már nem ilyen természetű; még ha privilégiumot jelent is a szervezet létesítése, ennek nagy ára van, mivel belső viszonyait ennek fejében rendszerint a gazdasági szabályozó, a jogalkotó előírja vagy legalábbis ellenőrzi. (Ennek az ellenőrzésnek a köre, mértéke túlmegy azon az elvont általánosságon, amely a közérdek védelmében oly jellemző volt és ami pl. a részvénytársasági szabályozásban a részvénytársaság tevékenységének nyilvánossá tételét jelentette. Ugyancsak a részvénytársasági szabályozás példájánál maradva, itt a beavatkozás, a belső szabályozás hagyományosan csak olyan mérvű volt, hogy a részvényesek elvi védelmét biztosította. A tényleges szabályozások aztán meglehetősen eltértek ettől az ideáltól és vagy a közhatalom beavatkozásának nyitottak teret, vagy pedig a management „elszabadulásának".)

Mi a helye a jognak a *szocialista gazdasági rendszer* szabályozásában? Természetesen a szocialista építés körülményeinek változásával, a politikai rendszer átalakulásával, s nem kis mértékben a jognak, illetve a jogra vonatkozó uralkodó felfogásnak a módosulásával ez a kapcsolat is jelentős átalakulásokon ment keresztül. Lényegében 1935-ig abban a „tudatban" irányította az állam a gazdaságot, amely a legkevésbé sem vált el tőle, hogy a jognak a tervszerű szocialista társadalomban nincs — nem lesz — helye, így tehát az irányításmód egyáltalán nem jogiként tudatosult, különösen azután, hogy az áruformát felszámolni vélték. 1935 után annyiban módosult a kép, hogy a jognak már önálló jelentőséget és lehetőséget tulajdonítottak. A jog elsősorban a központi akarat érvényre juttatásának zárt, logikai rendje volt, hierarchikussága a központi akarat érvényesítését szolgálta. A gazdálkodási, termelési egységek önállóságát továbbra sem ismerték el, ezek változatlanul a tulajdonképpeni irányító szervezetektől nehezen megkülönböztethetően az állami szervezet részét képezték. Hosszú ideig problémát okozott az is, hogy az állami vállalat tulajdonképpen az államapparátusnak része-e. Az irányítás tehát alapvetően a közhatalmon alapult, a tulajdonosság további egységet, sőt az *állami tulajdon egységének* szent elve abszolút egységet teremtett.

A tényleges gazdasági tevékenységek természetesen nem teljesen fedték ezt a képet, hiszen az egyes iparágak, illetve a mezőgazdaság gazdaságilag és irányításilag is elkülönültek, és hát maguk a gazdálkodó szervek is, a termelés természeténél fogva — ha másutt nem, a terv elégtelen vagy hamis teljesítése útján — ellenálltak ennek az egységesítésnek. Ez az ellenállás azonban nem tudott jogi formát ölteni, nem kapott jogi elismerést. A jog funkciója változatlanul a szubmisszió külső kereteinek megteremtése volt. Ezen a helyzeten jelenleg egyértelműen nem fölmérhető mértékben változtatni látszik a — durván összefoglalva — indirekt gazdaságirányítási rendszerek bevezetése, ahol a gazdálkodó egységek önállóságát éppen a jognak kell (kellene) szavatolnia. Mi áll e szavatolás hátterében? Elismerik azokat az árujellegű viszonyokat, amelyek egyébként is érvényesültek, ha ellentmondásosan és komoly gazdasági károkat okozó módon is.

A gazdaságirányítás nálunk — feltett *szándéka* szerint — *normatív* jellegű, vagyis a gazdaság szabályozásában is valamifajta általánosságra törekszik. Ez a törekvés azonban, valószínűleg, mert a gazdasági szféra és a politikai még mindig nem kellően, jogilag szavatoltan kettéválasztott, különféle „visszarendeződéseknek" esik áldozatul. A kapitalista viszonyok esetén láthattuk, hogy az államszervezet, amely felelősséggel tartozik vagy felelősséget érez a gazdaságért — és ennek komoly szociális okai is vannak — elkerülhetetlenül közelít a gazdasági rendszerhez. Ez a közeledés pedig a gazdaság autonómiájának állandó megsértését jelenti. Azt mondanunk sem kell, hogy a gazdasági szereplők, a gazdasági érdekeltek korántsem abszolút ellenállással fogadják ezeket a beavatkozásokat. A szabályozottak a szabályozással a szabályozókat foglyul ejthetik, esetleg rejtett formában épp így jutnak monopóliumhoz, szubvencióhoz stb. A szocialista gazdaság résztvevői sem haboznak politikai, társadalmi befolyásukat igénybe venni ahhoz, hogy a szabályozástól nem gazdasági jellegű előnyöket csikarjanak ki a gazdasági életben. És ez éppen a szabályozás léte folytán lehetséges. Más, elsősorban a piaci jellegű működésben érdekelt gazdálkodók, illetve más gazdasági érdekeltek, pl. a fogyasztók számára ugyanakkor lényeges lehet a gazdaság és az állam közti kapcsolatok szavatolása, ami határozott jogi szabályozást igényel, beleértve a gazdasági szabályozási eljárások egyértelműsítését is. Enélkül túlságosan erős marad a késztetés a mindenkori gazdasági ésszerűség nevében előírt közvetlen tevékenység- vagy termék-

szabályozásra (beleértve pl. a különféle egyedi engedélyezéseket és árszabályozást is). Ugyancsak lényeges eleme a kapcsolatrendszernek a gazdaságirányító bürokrácia, amely többszörösen megosztott (vállalati szint, középirányító, területi és központi szint illetve ágazati és funkcionális szervezetek rivalizálása), és amely korántsem kizárólag az állami bürokráciához kötődik. Mi több, a politikai rendszerben léteznek más — adott esetben erősebb — szervezetek, amelyek közvetlenül nem vesznek részt (legalábbis nem nyilvánosan) a gazdaság szabályozásában és érdekeltségük adott esetben más társadalmi szempontokhoz kötődhet.

*Hivatkozott források*

*Assmann,* H.D.: Wirtschaftsrecht in der Mixed Economy. Königstein. 1980.

*Breyer,* S.: Regulation and Its Reform. Harvard. 1982.

*Chambers,* D.: Plans as Promises: What Does ‚Corporate Planning' Mean in a Publicly-Owned Corporation. Public Administration. 1984. 1.

*Eckhoff,* Th.: The Mediator, the Judge and the Administrator in Conflict-resolution. Acta Sociologica. 1966. 1—2.

*Eörsi* Gyula: A gazdaságirányítás új rendszerére áttérés jogáról. Bp. 1968.

*Graver,* H.P.: Sikkerhetsstyring og reguleringsteknikk. Oslo. 1983.

*Harmathy* Attila: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás. Bp. 1983.

*Hayek,* F. A.: Law, Legislation and Liberty. I—III. 1973—1979. London—Lengley.

*Hoffmann-Riem,* W.: Die Reform staatlicher Regulierung in den USA. Ein Überblick. Der Staat. 1984. 1.

*Ladeur,* K—H.: Verrechtlichung der Ökonomie-Ökonomisierung des Rechts. Jb. f. Rt. 1980. (Bd. 8.).

*Pasukanisz,* E.: Obsaja tyeorija prava i markszizm. (2. kiad.) Moszkva. 1927.

*Steiner,* P. O.: The Legalization of American Society: Economic Regulation. Michigan Law Review (81). 1983. 6.

*Szabó* Imre: A jogelmélet alapjai. Bp. 1971.

*Thompson,* F. J.: Deregulation by the Bureaucracy: OSHA and the Augean Quest for Error Correction. Public Administration Review (42) 1982. 3.

*Weber,* M.: Gazdaság és társadalom. Bp. 1967.

*Wiethölter,* R.: Entwicklung des Rechtsbegriffs. Jb. f. Rth. 1980. (Bd. 8.)

*Winter,* G.: Literaturbericht zum Thema. Jb. f. Rth. 1980. (Bd. 8.)

*Sárközy Tamás*

# A kínai gazdasági reform jogáról IV.*

**Vállalati integrációk, kollektív vállalatok**

## *1. „Társaság" illetve „összekötődés"*

A kínai vállalati jogszabály az állami vállalatokat — hasonlóan a magyar 1967-es kiinduló szabályozáshoz — nem *tipizálja,* egyetlen különbségtétel a múlt maradványaként *ágazati jellegű* (ipari, közlekedési stb.). Ugyanakkor a *korábbi egyértelműen államigazgatási-középirányító „társaságok" „megtisztítása" jogilag is a nagyvállalat sajátos típusának megjelenéséhez vezetett.*

A kérdés jelentőségét növeli, hogy a cikksorozat II. részében ismertetett államigazgatási reform kapcsán a feloszlatott helyi ágazati államigazgatási szervek jórésze „társasággá" alakult át. Központilag kb. 130—140 „társaság" működött 1985-ben és rendkívül sok a helyi „társaságok" száma, így pl. Sanghajból kb. 100 társaságról számolnak be. Szemben a reformkonform vállalati horizontális „összekötődésekkel" (társulások), a „társaságok" általában a *hagyományos államigazgatási működés konzerválói,* erőteljesen ágazati felépítésük is a piaci viszonyok kibontakozása ellen hat. Éppen ezért 1983—84-től megindult a „társaságok" megtisztítása: egyesek megszüntetése, mások államigazgatási szervként való működtetése, esetleg szolgáltató, tanácsadó intézménnyé való átalakítása, de az alapvető cél a korábbi társaságok valódi nagyvállalatokká való átszervezése. Miután ez a folyamat nem járt túl sok eredménnyel, az Államtanács 1985. augusztus 20-án ismét deklarálta a „társaságok" megtisztításával kapcsolatos gazdaságpolitikai célokat, és ugyanakkor (augusztus 25-én) megjelentek az Államtanács ideiglenes előírásai a társaságok nyilvántartásáról, amely a nyilvántartás fejlesztése címén tartalmilag is körülhatárolta e „társaságokat", mint sajátos vállalati formát. Ennek a jogszabálynak a jelentősége igen nagy, mert az 1983-as vállalati szabályzattal ellentétben *teljesen túllép a szektorális határokon,* egységes szabályzást ad valamennyi társaságra nézve, másrészt ez a nyilvántartás az 1982-es általános nyilvántartási előírásokhoz képest *jóval kereskedelmibb jellegű,* közeledik a cégnyilvántartás nyugaton kialakított követelményeihez. Emellett a jövőre nézve a jogszabály módot ad társulási úton keletkező, azaz valóban társaságot képező „társaság" létrehozatalára, illetve megjelennek a konszernjog elemei is.

Az Államtanács közleménye szerint a társaságok megtisztítása igen bonyolult és messze továbbgyűrűző hatásokkal járó politikai munka, ebben a politikai, a központi és helyi állami szerveknek sokkal koordináltabban kell együttműködniük, ezt a munkát jóval határozottabban kell szervezniük és vezetniük. A megtisztítás alapelvei:

a) meg kell szüntetni az államigazgatási, párt- és vállalati feladatok egy szervezetben, azaz a „társaság"-ban való egyesítését (bár a közlemény említ kivételeket ez elv alól, pl. hadiipar),

*Sárközi Tamás* tanszékvezető egyetemi tanár, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest).

* A kínai gazdasági reform jogáról szóló cikksorozat I—III. részét ld. a Jogtudományi Közlöny 1986. 12., 1987. 1. és 2. számában.

b) a társaságoknak valódi vállalatokká kell válniuk, amelyek termelni, értékesíteni vagy szolgáltatni tudnak, amelyeknek saját vagyonuk van és ezáltal nyereséget és veszteséget tudnak viselni. A fiktív vagyonú társaságokat meg kell szüntetni, csak azok működhetnek tovább, amelyek képesek adót fizetni, van hitelképességük,

c) „társaságok" alapítását központi és helyi kormányzati szerveknek kifejezetten engedélyezniük kell (az eddigi gyakorlattal szemben), azokkal kapcsolatban le kell folytatni a nyilvántartási eljárást és meg kell kapniuk az „üzemeltetési jogosítványt". A jövőben nyilván nem tartott és üzemeltetési jogosítvánnyal nem rendelkező „társaság" nem működhet,

d) a társaságoknak rendelkezniük kell a tevékenységi körüknek megfelelő feltételekkel és csak tevékenységi körükön belül működhetnek, a nyilvántartásba vett tevékenységen kívüli működést (pl. számos társaság külkereskedett) be kell szüntetniük.

A „társaságok" nyilvántartásának szabályai általában megegyeznek a vállalatok nyilvántartásával, a nyilvántartásba vételt itt is az Állami Ipari és Kereskedelmi Igazgatási Hivatal irányítja (10. §, 3. §), az egész országra kiterjedően működő társaságokat közvetlenül ez a szerv, a helyieket illetékes helyi szervei veszik nyilvántartásba.

A szabályozás 2. §-a a „társaságot" olyan gazdálkodó szervezetként deklarálja, amely

— önálló termelő, szolgáltató vagy egyéb üzleti tevékenységet

— saját vagyon alapján és saját vagyoni felelősséggel, saját nyereségre-veszteségre

— jogi személyként folytat és „társaságként" a nyilvántartásba bejegyzésre kerül.

A szabályozás tartalmából kiderül, hogy a „társaság" nemcsak ágazatközi, hanem *szektorközi* intézmény is lett, *megszűnt az állami szektor kizárólagos formájaként működni.* Társaság ugyanis a központi illetve helyi kormányok illetékes szerveinek „engedélyező okiratával" (9. §) jöhet létre. A kifejezésből következik, hogy itt *nem egyszerűen csak központi alapításról lehet szó, hanem vállalati közös kezdeményezésről is, azaz magyar intézményhez hasonlítva a „társaság" egyaránt lehet „tröszt" vagy „gazdasági társulás".* „Társaság" vállalati összevonás útján is keletkezhet. Emellett a „társaság" lehet *„egyszerű"* (főleg specializált szakvállalatok működnek ekként) és ún. *„főtársaság",* amelynek bejegyzett fiókvállalatai vannak (11. §). Bár ezt a jogszabály nem mondja, az önálló regisztrálásból következik, hogy a *fiókvállalatok jogi személyek,* azaz ebben az esetben a magyar tröszthöz hasonló konstrukcióról van szó és nem ipari nagyvállalatok jogi személyiség nélküli gyáregységeiről. A szabályozás a központ és a fiókok kapcsolatrendszerét nem rendezi, e téren tehát igen sokfajta konkrét megoldás lehetséges, amelyet a „társaság" szervezeti szabályzatának kell megoldania, amelynek elkészítése és benyújtása, valamint felülvizsgálata a nyilvántartásba vétel előfeltétele (9. §). Társulással keletkező „társaságoknál" a szabályzatot a partnerek által aláírt *szerződés* helyettesíti. Külön megemlékezik a szabályzat a „Kollektív társaságról", amelyet tehát felettes szervvel nem rendelkező kollektív vállalatok alapítanak, feltehetően társulási szerződéssel, esetleg egyesüléssel. Ez esetben a társaság jóváhagyásáról közvetlenül a nyilvántartó hivatal dönt. (Olyan esetek is előfordulnak, hogy kollektív vállalat azonnal kollektív társaságként jegyezteti be magát, de aligha ez volt a szabályozás célja.)

Értékelve ezt a helyzetet, az egyébként nem világos, sokszor önellentmondó rendelkezések arra engednek következtetni, hogy „társaság" lehet

— jogi személy egységek nélküli *állami nagyvállalat,* illetve társaságnak speciális okokból nyilvánított egyéb állami vállalat (ún. „szaktársaság"),

— neki alárendelt jogi személy vállalatokkal rendelkező *„főtársaság",* azaz magyar fogalmak szerint tröszt,

— *társulási szerződés alapján keletkező* „társaság" feltehetően alapvetően az állami szektoron belül, de kollektív vállalat is lehet tag benne. Ebben az esetben — bár a „társaság" és a „tagok" közti jogviszony szabályozása hiányzik — a keletkező szervezet nem hasonlítható a magyar egyesüléshez sem (hiszen az egyesülés alapvetően koordináló-érdekképviseleti szerv és nem vállalat), de a magyar közös vállalathoz sem, hiszen az a tagoknak alárendelt és nem felettük álló vállalat. (Az, hogy a „társaság" különbözik a közös vállalattól, az a Polgári Jogi Alapelvekből illetve a horizontális gazdasági összekötődésekről szóló 1986. március 23-i rendelkezésből viszonylagos biztonsággal megállapítható.) Inkább az 1965-ös NSZK részvénytörvénye „verbundenes Unternehmen" konstrukciójának átvételéről van szó, azaz *szerződéses konszernről,* ahol vállalatok alapvetően társasági típusú (bár a szerződéstípuson belül meglehetősen atipikus) szerződéssel vetik magukat alá egy uralkodó vállalatnak. Ez a jogi formáció viszont a jelenlegi magyar jogból hiányzik (bár az új önkormányzó vállalatok létrejötte után megjelenése elképzelhető),

— *kollektív vállalatok „kollektívtársaságot" képezhetnek.* Ez elképzelhető azonnal „társaság"-i formában való keletkezéssel, vagy kollektív vállalatok fúziójával illetve kollektív vállalatok szerződéses konszernjeivel. (Ez a lehetőség a magyar szövetkezeti jogból hiányzik.) Hogy itt valóban az állami szektoron túllépő intézményről van szó, az a 4. §-ból is megállapítható, amely *kizárja az „egyéni üzletűzőket"* a társaságok alapításából (ebből persze még az állampolgári társaságok, azaz a kooperatív vállalkozások kizárása még nem következik, de valószínűsíthető, mert utóbbiak nem jogi személyek). Ebből közvetetten adódik, hogy valamennyi belföldi gazdálkodó szervezetre nézve nyitott a „társaság"-alapítás. Bár ez sem világos: úgy gondolom, a kínai közös vállalatok sem vehetnek részt „társaságban". Ez onnan következtethető, hogy a szabályzás 14. §-a kizárólag olyan kínai társaságokról beszél, amelyeknek külföldön vannak leányvállalatai. Ugyanakkor ellenkező értelmezés is elfogadható, nevezetesen, ha a 2. §. csak az egyéni cégek „társaságalapítását" zárja ki (nem az állampolgárokét, hiszen azok most már kollektív vállalatként alapíthatnak társaságot!), úgy társulási jellegű „társaságban" a vegyes vállalatok részt vehetnek. (A vegyes vállalati törvény szabályai ebben nem adhatnak eligazítást, hiszen a törvény 1979-ben keletkezett és akkor még csak középirányító „társaságok" voltak.)

A „társaságok" államigazgatási felügyelete egyáltalán nem világos, ha a társaság állami vállalat, úgy az állami iparvállalatokról szóló szabályzat VI. fejezete elvileg irányadó lenne a társaságra is, amelynek keletkezése (és egyáltalán nem tisztázott megszűnése)

amúgy sem áll teljes mértékben szinkronban az államigazgatási szervek korábban ismertetett „vállalatátszervezési" jogaival. De a zömmel ágazatközi különböző ágazatokhoz tartozó fiókvállalatokból álló főtársaságra az ágazati alapú hierarchikus irányítás egyszerűen nem alkalmazható.

Úgy gondolom, a „társaság" nem tiszta jogi profilú és meglehetősen ellentmondásos illetve hézagos szabályozásával a kínai gazdasági jogpolitika kettős célt kívánt elérni:

— a középirányító, adminisztratív korábbi rendszerből örökölt „társaságok" átalakítását állami vállalattá, egyben a „főtársasággal" a *konszernszerű állami nagyvállalat* kialakítását az állami vállalatra vonatkozó 1983-as szabályozás további burkolt és indirekt fellazításával, az ágazati és területi irányítás áttörésével

— a *jövőre nézve társulási alapon* tenni lehetővé vállalati integrációk, konszernek létrejöttét, egyben az utóbbi években spontánul alakult különböző kereskedelmi társaságszerű cégek zavaros helyzetét a regisztrálással rendezni, a minimális törvényi előfeltételeket megállapítani az új alapítások számára.

A regisztráláshoz a „felelősök" kérelmére, az engedélyokiratra (kivéve a kollektív társaságoknál), a szervezeti szabályzatra (alapító szerződésre), a bank hitelengedélyére, valamint a társaság vezetői személyi adatainak feltüntetésére van szükség. A szervezeti szabályzatnak (alapító szerződésnek) tartalmaznia kell a társaság nevét, székhelyét, célját, gazdasági természetét, tevékenységi területét, alapvető szerveit, törvényes képviselőinek nevét, a regisztrálásra kerülő törzsvagyont és a nyereség/veszteségelosztást a társaságon belül, a termelés illetve az üzemeltetés terjedelmének, illetve a foglalkoztatott személyzet nagyságának tájékoztató jellegű megjelölését (6. §). A „társasággal" szemben alapkövetelmény, hogy „egészséges vezető szervei" legyenek, illetve, hogy anyagi ügyeit megnyugtatóan rendezzék az alapítók (5. §). A termelésben és a kiskereskedelemben tevékenykedő társaságok kötelező törzstőke-minimuma 100 000, a nagykereskedelmi társaságoké (ezeket nevezik általában kereskedelmi központoknak) 200 000 juan (ez alá a vagyonműködés alá sem süllyedhet), de ettől függetlenül nem lehet kevesebb, mint amennyit tevékenysége technikai feltételei megkövetelnek (7—8. §) — ebben a szabályban egyébként hitelezővédelmi szempontok is megnyilvánulnak. Ha a „társaság" a regisztrálástól számított 6 hónapon belül üzemi tevékenységét nem kezdi meg, üzemeltetési jogosítványát visszavonják és megszüntetik (15. §), a társaság fennállásának feltételeit a nyilvántartó hivatal a társaság mérlegbeszámolója alapján évente vizsgálja. Egyébként a regisztrálás nélküli társasági tevékenységgel, a hamis adatközléssel, a bejegyzett adatok önkényes megváltoztatásával (minden módosítás ugyanis engedélyköteles — 13. §), illetve egyéb jogellenes tevékenységgel szemben a 17. § közelebbi körülírás nélkül szankciókat helyez kilátásba.

Látható, hogy a „társaság" adott esetben tényleg lehet társaság, e fogalom polgári jogi értelmében. Ugyanakkor azonban szerintem túlzás az a nyugati értékelés, amely ezekben a társaságokban már most egy átfogó kereskedelmi társasági jogot kíván felfedezni. Már azért is téves ez az értékelés, mert a piacra orientált gazdasági reformot végrehajtó szocialista országokban alkalmazott másodlagos (azaz állami vállalatokon illetve szövetkezeteken alapuló) társasági jogot inkább az ún. horizontális gazdasági összekötődések, ún. összekötött üzemek közelítik meg Kínában. A fejlődés ellentmondásosságát és egyben gyorsaságát tükrözi, hogy bár az időbeli különbség a két jogszabály között alig haladja meg a fél évet, a vállalati „horizontális összekötődések" (továbbiakban: társulások) további támogatásáról szóló 1986. március 23-i államtanácsi határozat rendelkezései több vonatkozásban nincsenek szinkronban a „társaságok" társulási jellegű alakzataira vonatkozó előírásaival.

Rátérve a szorosabb értelemben vett társulási jogra, a Polgári Jogi Alapelvekben egymástól elkülönülve jelenik meg az állampolgárok társasága (II. fejezet) és a vállalatok társulás útján keletkező „összekötött üzeme" (III. fejezet). A kínai jog tehát — a magyarhoz hasonlóan és tisztán a jogszabályokat nézve még erősebben — elkülöníti az állampolgári és a vállalati társulásokat, a PJA-ban nincs nyoma annak, hogy (mint a magyar szabályozásban) vállalatok polgári jogi társaságban részt vehetnének. Az állampolgárok társasága sohasem jogi személy, addig az összekötött üzem vagy rendelkezik jogi személyiséggel, vagy nem.

Az állampolgári társaság részlegesen a „kooperatív vállalkozás" helyére lépett, anélkül, hogy a PJA a hivatkozott 1983. április 13-i szabályzást hatályon kívül helyezte volna, ennek PJA-val nem ellentétes, azt kiegészítő részletes rendelkezései változatlanul érvényesek. A társaságot a PJA 30—31. §-a úgy határozza meg, hogy állampolgárok *írásbeli megállapodással* hozzák létre, mely szerint tőkét, dolgokat, technikát közös munkára és üzemeltetésre rendelkezésre bocsátanak. (A PJA nem rendezi, hogy lehet-e csak tőkével vagy csak személyes közreműködéssel a társaságban részt venni.) A bevitt vagyon a tagok közös használatába, a társaság működése során keletkezett vagyon a tagok közös tulajdonába kerül (32. §). A társaságnak lehet (de a magyar polgári jogi társasághoz hasonlóan nem kell) *cégneve,* ez esetben a felülvizsgált, engedélyezett és regisztrált tevékenységi körében üzemi tevékenységet folytathat (33. §). Nyilván ez a *„kisvállalkozások" adekvát alakzata,* a polgári jogi társaság „közkereseti társasági" alfaja. A társaságokra általában vonatkozó szabály, hogy közös képviselőjük van, aki ellátja a társaság ügyvezetését, a tagok a társaság ügyeiben közösen döntenek (a szavazásról nincs törvényi szabály), az ügyvezetést a tagok ellenőrzik (34. §). Ha a törvény másként nem rendelkezik, a társaság tartozásaiért a tagok egyetemlegesen felelnek. Egymás között a felelősség — ha a szerződés másként nem rendelkezik — a vagyoni hozzájárulás arányához igazodik, de ha a veszteséggel járó döntést az adott tag ellenezte, úgy a többi tagtól kiegyenlítést követelhet (35. §). Az igen hézagos törvényi szabályozás az összes többi kérdés rendezését a felek megállapodására bízza, ennek tartalmát azonban a bejegyzésnél a hatóság a PJA alapelvei fényében (ideértve az erkölcsi elveket, a szokást stb.) ellenőrzi.

A PJA rendelkezéseihez most már kiegészítésképp járuló, „kooperatív vállalkozások"-ra vonatkozó szabályok szerint a társaság nem lehet „túl nagy", alapvetően a kisipar, kiskereskedelem lakossági szolgáltatás körében tevékenykedhet. A szabályzat 4. pontja lehetővé teszi a társaság továbbtársulását illet-

ve állami vállalathoz való kötődését az „egyenjogúság elve alapján", ennek tartalmát azonban nem részletezi. A szabályozás szerint a kooperatív vállalkozás a helyi ipari és kereskedelmi igazgatási hivatalnál kerül nyilvántartásba vételre, ezáltal engedélyezve. Ez után adják ki neki az üzemeltetési jogosítványt, amely alapján üzleti tevékenységét megkezdheti. A nyilvántartásba vételnél a tevékenységhez szükséges vagyont igazolni kell (9. pont). A kollektív vállalkozás az engedélyezés után saját nevén nyithat bankszámlát és jogosult „vezető és technikai személyzetet" alkalmazni (azaz munkásokat, alkalmazottakat nem), az alkalmazottak számára a szabályozás eligazítást nem ad. Jogellenes tevékenység esetén a nyilvántartó szerv visszavonhatja az üzemeltetési jogosítványt, egyébként azonban az államigazgatási szerveknek támogatniuk kell az állampolgárok kollektív vállalkozásait, még akkor is, ha az ágazati és területi keretekből kilépnek, gondoskodniuk kell arról, hogy anyagokhoz jussanak stb., óvakodniuk kell attól, hogy törvényes jogaikat és érdekeiket megsértsék (14—18. pont). Látható, hogy a kollektív vállalkozás a tagok saját munkájára épül fel, ez a rendelkezés még alapvetően nem a vagyoni betét, hanem a végzett munka szerinti részesedést hangsúlyozza (6. pont). A szabályzat a kollektív vállalkozások árképzését az általános rendelkezések alá vonja, adózásukra, a tagok társadalombiztosítására speciális rendelkezéseket állapít meg (6—7. pont).

A Polgári Jogi Alapok az „összekötött üzemnek"-nek lényegében *két alakját* különbözteti meg. Ha a vállalatok szerződése útján létrejött gazdasági szervezet megfelel a jogi személy kritériumainak és nyilvántartásba vételre kerül, úgy jogi személlyé válik önálló vagyoni felelősséggel (51. §). Ez lényegében a *magyar közös vállalati konstrukciónak* felel meg, azzal a különbséggel, hogy a PJA a tagok mögöttes vagyoni felelősségéről nem beszél. Annak ellenére, hogy az „összekötött üzem" a PJA jogi személy fejezetében került elhelyezésre, az 51—52. § megemlékezik olyan üzemekről, amelyek nem jogi személyek, az ilyen magyar fogalmak szerint „egyszerű" társaságok — amelyek nyilvántartásáról a törvény nem rendelkezik — működhetnek a törvény illetve a szerződés alapján a tagok egyetemleges felelősségével illetve osztott felelősséggel is. Látható, hogy a PJA csak általános keretrendelkezéseket tartalmaz, amelyeket későbbi törvényhozásnak kell kitöltenie. Egy azonban feltűnik, hogy a magyar egyesülésnek megfelelő alakzatot, azaz jogi személy, koordinatív társulást sem a PJA, sem a horizontális gazdasági összekötődésekről szóló 1986. március 23-i rendelkezések nem tartalmaznak, feltehetően ugyanolyan okokból, amiért a magyar jogalkotás is 1967—1977 között megtagadta az egyesülésektől a jogi személyiséget: tartanak a *középirányító „társaság" keletkezésétől* (ez utóbbi tilalmát az 1986. március 23-i rendelkezés 7. pontja kifejezetten hangsúlyozza).

Rátérve az Államtanács „horizontális gazdasági összekötődésekről" (továbbiakban: társulások) szóló rendelkezéseire, a határozat majd két oldalon hangsúlyozza a társulások gazdaságpolitikai jelentőségét és céljait. Alapcél a vállalati nyitottság növelése, az ágazati és területi „államigazgatási bezártság" széttörése, ezen új formákkal a gazdasági struktúra átalakítása, arányosabb vállalati szerkezet, a piaci viszonyok erősítése az eszközök és a munkaerő nagyobb mobilitásának biztosítása, a tartalékok kihasználása, a minőség javítása, végső soron a termelőpotenciál fejlesztése a szocialista modernizáció érdekében. A határozat 3. pontja megemlékezik az *állami tulajdon merevségének oldásáról, és a tőkepiac kialakításáról is.* A határozat szerint a társulások alapításának a vállalati stratégia igen fontos részeivé kell válnia (4. pont), ugyanakkor a makroökonómiai tevékenység, a tervezés és a közvetett gazdasági szabályozás fejlesztésének is igen fontos eszköze (8—11. pont). Külön hangsúlyozza a határozat a termelőeszközök horizontális mozgásának, a termelés és a kereskedelem (beleértve a külkereskedelmet is), az ipar és a mezőgazdaság, a termelés és a kutatás (kutatóintézetek, egyetemek) kapcsolatát (13—19. pont), a nagy- és a kisvállalatok társulásának szükségességét. A társulások áttörik a banki hitelmonopóliumot, a határozat a belső tőkeáramlás fontos eszközeinek tekinti őket.

A társulások jogi formáiról a határozat túl sokat nem mond, a jogi személy és nem jogi személy formák között sem különböztet, burkoltan azonban megállapítható — főleg a PJA-val összhangban —, hogy mindkettő elképzelhető. A társulás csak az önkéntesség alapján és csak szerződés alapján keletkezhet (2. pont), ki lehet belőle lépni, a belső szervezetet és irányítást a felek alapvetően a szerződésben állapítják meg (4. pont). Alanyai alapvetően a vállalatok, de más szervezetek (pl. intézetek) is lehetnek. A társulás lehet „szoros", „kevésbé szoros" és „igen laza", számtalan formát képezhet, amelyek között a határozat a külföldi részvétellel működő közös vállalatok mintájára megemlíti a „közös tőkéjű vállalatot", a „kooperatív termelést", de egyéb „vállalatcsoportosulások és közösségek" is lehetségesek. Ebbe az egyébbe férnek bele a korlátolt felelősségű társaság vagy a részvénytársaság néven Kínában egyre jobban „spontán" keletkező alakzatok, amelyek jogilag nem szabályozottak, de pl. a 23. pont burkoltan utal a részvénytársaság lehetőségére, amikor kimondja, hogy „a Kínai Nemzeti Bank általános rendelkezései és a számláját vezető bank engedélyével munkavállalói, illetve a nyilvánosság részére „kötvényeket" bocsáthat ki". Az Államtanács 1985. április 11-i ideiglenes rendelkezése szerint az alaptőke 30%-áig lehet kötvényt kibocsátani — mivel a kötvénykibocsátás lehetőségéről az állami illetve a kollektív vállalatoknál a jogszabályok nem rendelkeznek, a társulásoknál ezt a nyugati értékelések részvénytársaság-alapításként értékelik a kötvények jó részét. Ugyanakkor a gyakorlatban állami és kollektív vállalatok is kibocsátanak „kötvényeket".

A határozat 28. pontja szerint, mielőtt a társulást nyilvántartásba veszik (az nem világos, hogy erre csak a jogi személy-társulásoknál van szükség, vagy valamennyi társulásnál), a helyi kormány által erre feljogosított államigazgatási szervnél engedélyezésre szorul. A megállapodás alapján részletes *szabályzatot* kell készíteni, amely meghatározza a tagok jogait és kötelezettségeit, a társulás ügyintéző és képviselő szerveit, a döntések meghozatalának rendjét, a nyereség és veszteségviselés, illetve a be- és kilépés módját (29). A társuláson belül támadt vitákat alapvetően egymás között egyezséggel kell rendezniük, ha ez nem lehetséges, úgy a viták eldöntése nem világos: ha „államigazgatási ügyet érint", a székhely szerint erre hatáskörrel

rendelkező hatóság dönt, ha „szerződéses természetű", akkor a gazdasági szerződésekkel kapcsolatos egyeztető illetve bírósági eljárás az irányadó. (A szabályozás azért homályos, mert egy társulásnál végső soron minden vita a társulási szerződésre vezethető vissza.) A szabályozás itt is utal a vezetők meghatározott időtartamra való kinevezésére, az alkalmazotti kollektíva jogairól viszont nem esik szó.

A társulások kötelesek „a törvényeket és az állami irányvonalat" betartani, ugyanakkor *autonómiájukat a törvény védi"* (5. pont), „az államigazgatási szervek kötelesek tartózkodni a társulások törvényes jogai és érdekei megsértésétől", sőt segíteni mind a társulások létrejöttét, mind működését. A határozat kihangsúlyozza, hogy a *társulások valamennyi formájának „vállalati jelleggel"* kell rendelkeznie (7. pont). Láthatóan alapprobléma a társulások önálló működési feltételeinek megteremtése akkor, amikor az anyagellátás zömmel még kényszerpályán mozog, amikor a tagvállalatok még kötelező tervmutatókkal rendelkeznek. Egyfelől a határozat leszögezi, hogy a tagok kötelesek a kötelező tervmutatókat illetve tervszerződéseket teljesíteni, másrészt lehetővé tenni tervfeladatok gazdasági társulásoknak való átadását, beruházásokenergiaforrások részükre való átadását — ezáltal a határozat a tagvállalatok önállóságát is növeli (8—11. pont). Erről természetesen számot kell adni, a társulások be lettek vonva a statisztikai adatszolgáltatás rendszerébe (12. pont). A társulások az átvett tervfeladatokon felül szabadon termelhetnek piacra az általános árszabályozás keretében. A társulásnak főszabályként saját vagyona és saját bankszámlája van, erre létrehozott speciális pénzintézetektől különböző formájú kölcsönöket vehet fel, a tagok saját bankhitelük egy részét a társulás rendelkezésére bocsáthatják, általában a pénzintézetek kötelesek a társulások alapítását és működését támogatni (20—22. pont). A társulást nem szabad kétszer megadóztatni, az önálló gazdaságos elszámolás rendszerében működő társulások önállóan adóznak, és az általános adózáshoz képest kedvezményekben részesülnek, a társulásból származó nyereség a tagoknál is adópreferenciákban részesül (24—27. pont).

Összefoglalóan megállapítható, hogy az 1986-os társulási rendelkezés az 1980-ashoz képest *jóval nagyobb mozgásteret ad a társulásoknak.* A társulások Kínában áttörve az 1980-as szabályozást gombamódra szaporodtak, 1985-ös adatok szerint bár a kínai vállalatok „csak" 1/10 része tagja a társulásnak, a vállalati nyereség 50%-a e szférából kerül ki. Ezt a spontán fejlődést próbálta a jogi szabályozás részben elismerni, részben meghatározott keretek között tartani. Új vállalatok alapításánál a társulás Kínában a magyarnál jóval nagyobb szerepet kapott, számos nagy állami vállalat is „összekötődés"-sé és nem „társasággá" (gongsi) alakult. A társulások léte a tagok hierarchikus államigazgatási irányítását végképp áttöri, a társulás „felügyelete" viszont nem tisztázott, nevezetesen nem állapítható meg, hogy az engedélyező illetve nyilvántartó hatóság milyen tartalmú felügyeletet gyakorol a társulási szervezet működése felett, eltérő-e ez a tartalom a jogi személy illetve nem jogi személy alakzatoknál stb. Magyarországon továbbá a versenykorlátozó társulásokkal szemben speciális szabályok kerültek kibocsátásra, egyelőre viszont a „kartellszerű" társulásokkal szemben versenyjogi rendelkezések Kínában nem jelentek meg, bár a verseny elvének hangsúlyozása arra vall, hogy esetleg az engedélyezésnél ezt a szempontot is figyelembe veszik.

### *2. A kollektív vállalatokról*

A kollektív vállalatok eredetileg *kisvállalati* formaként kerültek szabályozásra (mint láttuk, most már nagyobb „kollektív társaságok" is kialakultak), mégpedig eredetileg a városokban állami vállalatok illetve nem valódi szövetkezetek „megtisztítása" útján meglévő szervezetekből, a későbbiekben egyre jobban a dolgozók — hatóságok illetve „munkaszolgáltató" vállalatok által támogatott — önszerveződése útján (főleg munkanélküliekből, más vállalatoknál feleslegessé vált, faluról visszajött emberekből). A kollektív vállalatokról szóló 1983. április 14-i ideiglenes szabályozás első fejezete a korábbi rossz tapasztalatok miatt hangsúlyozza, hogy e vállalatok

— *nem állami vállalatok,* a vállalati eszközök a dolgozó kollektívához tartoznak, dolgozók önkéntes tömörülésével jönnek létre (tulajdonképp ezért a kollektív vállalat a társulások egyik fajaként is felfogható lenne), a kollektív vállalat a nyereséget és a veszteséget jogi személyként önállóan, saját felelősséggel viseli;

— *szocialista gazdasági egységekről* van szó, amelyek a termelés bizonyos területein nélkülözhetetlenek, nem taktikai okokból megtűrt, hanem hosszú távon is alapvető jelentőségű szervezetek, amelyeket az állam támogat és az állami vállalatokkal azonos „politikai és gazdasági elbánásban részesít".

A kollektív vállalatok természetesen alá vannak vetve a törvényeknek, az állami iránymutatásoknak, sőt a népgazdasági terveknek is (más szóval tervkötelezettségük fennáll), ugyanakkor törvényes jogaikat és érdekeiket az állam védi. Ugyanakkor a magyar szövetkezetekkel szemben részben a kollektív vállalatoknak igen sok formája lehet, részben — éppúgy mint az állami vállalatok — *engedélyezésre és nyilvántartásba vételre szorulnak,* éppúgy üzemeltetési jogosítvány alapján működhetnek, mint az állami vállalatok (4. pont).

Gazdaságpolitikailag lényegében ugyanazon kívánságok állnak fenn a kollektív vállalatokkal szemben, mint a magyar ipari-kereskedelmi-szolgáltató szövetkezetekkel szemben 1968-ban: töltsék be a nagyipar hézagait, javítsák a lakosság ellátását, kis speciális vállalatok különleges minőséget biztosítsanak, illetve támasszák alá a kínai exportot (5—8. pont). E vállalatok jogai („autonómiája") és kötelességei — éppúgy, mint a PJA-ban — lényegében azonosak az állami vállalatokkal, ugyanakkor éppen a kis méretre és az állami tulajdonon kívül állásra tekintettel a vagyoni jogok szélesebb körűek (9. pont). Ugyanakkor éppen a tervkötelezettségből és az anyagellátás kényszerpályái miatt a kollektív vállalat gazdálkodásának jelentős részét is államigazgatási döntések határozzák meg — e vonatkozásban a határozat a kollektív vállalatra nézve is *„felettes szervekről"* beszél (11—13. pont).

A határozat hangsúlyozza, hogy a kollektív vállalatnak alapvetően saját erejéből kell gazdálkodnia az önálló elszámolás szabályai szerint (8. illetve 14. pont). Tekintettel azonban a piac élénkítésére, a

hiánygazdálkodás csökkentésének igényére, illetve arra, hogy a kollektív vállalatok a más vállalatoknál feleslegessé váló munkaerő illetve a munkába álló fiatalok felszívásának fő eszköze, mind a hitelezésnél, mind az adózásnál különböző kedvezményekben részesülnek (14—18. pont). Az adózás illetve az alapképzés nem sokban tér el a vállalatokétól. A dolgozók kiképzéséhez illetve átképzéséhez, szociális ellátásához is különböző állami támogatásokat adnak (22—24. pont).

A kollektív vállalatoknál foglalkoztatottak *egyértelműen munkavállalók* (pl. elbocsáthatók), akiknek bérezése a munka szerinti elosztás elveit követi (a szabályzat szerint az állami vállalati béreknél magasabb is lehet). Ugyanakkor a kollektív vállalatok saját vagyonuk tulajdonosai, ennek megfelelően a) a „fejlesztési programról", b) a „termelés és az üzemvezetés alapkérdéseiről", c) a „személyzet bővítéséről vagy csökkentéséről", d) „a dolgozók jutalmazásáról és büntetéséről", e) „a vezetők megválasztásáról és kicseréléséről", f) és a vállalat egyéb nagyobb problémáiról a dolgozók közgyűlésen vagy küldöttgyűlésen demokratikusan döntenek (10. pont). A hatáskörök meglehetősen lazán kerültek megfogalmazásra, a közgyűlés illetve a küldöttgyűlés létrejötte és működése sem került szabályozásra, azonban az megállapítható, hogy részben az állami vállalati szabályozással szemben a *közgyűlés a küldöttgyűlés elé került,* másrészt *valamennyi vezető* (tehát a felső és a középvezetők egyaránt) a *dolgozók által kerülnek megválasztásra,* itt tehát sem a „felettes szervnek", sem az igazgatónak (ezt a megnevezést egyébként a szabályzat nem használja, csak általában vezetőkről beszél) nincs hatásköre, persze, hogy ez káderpolitikailag mennyire megvalósítható, más kérdés. Arra, hogy ezek a szabályok a gyakorlatban csak most kezdenek terjedni, abból lehet következtetni, hogy a határozat részletesen meghatározza a hatóságok feladatait e vállalatok önelszámolásra való átvezetésére, saját szerveik létrehozására, megfelelő vezetők rendelkezésre bocsátására (25—28. pont). A pártszervezet jogáról ezeknél a vállalatoknál — az állami szektorral ellentétben — nem esik szó.

A határozat erőteljesen kihangsúlyozza a kollektív vállalatok *formagazdagságát,* azt, hogy nem szabad egységes sémát követniük, a helyi adottságokhoz kell igazodniuk, *„lazább"* vagy *„szorosabb vezetéssel"* is működhetnek (29. pont). Megjelenik az *érdekképviseleti* elem is: „egyesületeket" hozhatnak létre, amelyek főleg a vezetés támogatásával illetve a dolgozók képzésével foglalkozhatnak, továbbképző intézményeket alapíthatnak (30. pont). A kollektív vállalat másokkal egyesülhet illetve szétválhat (6. pont) — hogy e kérdésekben ki dönt, a vállalat kollektív szerve avagy a felettes szerv, vagy mindkettő együttesen (ez a legvalószínűbb), a szabályzatból nem derül ki. A határozat kifejezetten hangsúlyozza a kollektív vállalatok társulási lehetőségeit. Ha pedig a kollektív vállalat „több éven át veszteséggel működik és ezen az állapoton a vezetőség nem tud változtatni," úgy a 19. pont szerint a közgyűlés (küldöttgyűlés) határozata illetve a felettes szerv engedélye alapján megszüntetheti tevékenységét, ez esetben a vállalatot a nyilvántartásból törölni kell. Ha a vállalat megszűnik, vagyonáról a tartozások kifizetése után kell rendelkezni, hogy ez mit jelent, a szabályzatból nem megállapítható. A szabályzat mindenesetre csak a kollektív vállalat veszteségesség esetén való felszámolására utal, a megszűnés egyéb lehetősége fel sem merül.

A szabályozás áttekintése után úgy gondolom, hogy a kollektív vállalat intézménye leegyszerűsítetten a magyar közgyűléses állami vállalat és az ipari szövetkezet között álló gazdálkodó szervezetként értékelhető.

Látható egyben, hogy a kollektív vállalatok típusával a kínai szabályozás *áttörte a hagyományos állami vállalati-szövetkezeti dualizmust.* A különböző formájú összekötődések terjedésére tekintettel is, úgy gondolom, hogy a kínai törvényhozásnak nagyobb esélye van egy *általános* — nyugati kereskedelmi társasági törvényeknek megfelelő, a tulajdonformákon átlépő — *vállalati- társasági jog létrehozására,* mint Magyarországnak, ahol a történeti fejlődésből kifolyóan az állami vállalati-szövetkezeti-társulási törvény hármasságát nagyon nehéz lesz áttörni. Ugyancsak nagyobb az esély Kínában egy *egységes munkajog* kialakulására, amely mindenfajta vállalatnál minden foglalkoztatottra egyaránt kiterjed a mi tradicionális munkavállaló-szövetkezeti tag kettősségünk helyett. A munkajog feltehetően Kínában is ki fog válni lassan a vállalati törvényhozás kereteiből, de éppen az eredetre tekintettel vélelmezhető, hogy az ún. kollektív munkajog alapvetően bennmarad a vállalati jogban, és egy Munka Törvénykönyve — nyilván kapcsolódási pontokkal — alapvetően az ún. individuális munkajogra fog koncentrálni.

*Hlavathy Attila*

# Jogsegély típusú szerződéseink és a külföldi állampolgárok jogvédelme

„A Szerződő Felek megállapodnak abban, hogy egymás állampolgárainak, akik ellen a másik Fél területén büntetőeljárás folyik, ugyanolyan lehetőségeket biztosítanak a védekezésre, mint saját állampolgáraiknak, beleértve a hivatalból kirendelt ügyvédet és más jogi segítséget."

Ez a látszólag ártatlan rendelkezés egyik legfrissebben megjelent jogsegélyszerződésünkben, a Magyar Népköztársaság és a Svéd Királyság között Budapesten, az 1983. évi szeptember hó 28. napján aláírt és az 1986. évi 7. tvr.-rel kihirdetett bűnügyi jogsegélyszerződésben szerepel. Éspedig külön fejezetben (V. fejezet), „A másik Fél állampolgáraival való bánásmód" cím alatt. Ez a magyar szerződéskötési gyakorlatban eddig ismeretlen szabály azért tűnik ártatlannak, mert — komolyabb belegondolás nélkül — azt mondhatnánk, hogy az „azonos bánásmód" nyil-

*Hlavathy Attila* legfőbb ügyészségi osztályvezető ügyész (Budapest).

vánvaló, szerződésbe foglalás nélkül is magától értetődő.

Már Szent Ágoston úgy vélte, hogy „superflua non nocent", s bár ő Isten államáról (de civitate Dei) szóló művében nyilatkozott így, későbbi korok jogászi köztudatában ennek a gondolatnak egy nagyon is földi, ezen belül kifejezetten a pozitív jogi szabályozással kapcsolatos jelentéstartalma alakult ki: a fölösleges szabályból nem lehet baj (vagy legalábbis kevesebb, mint a szükséges szabályok mellőzéséből).

Első megközelítésben a magyar—svéd bűnügyi jogsegélyszerződés idézett rendelkezése fölött is napirendre térhetnénk azzal, hogy csupán egy fölösleges szabályról van szó, hiszen nyilvánvaló, hogy a Magyarországon folyó büntetőeljárás során a svéd állampolgároknak is ugyanolyan lehetőségeket biztosítunk a védekezésre, mint saját állampolgárainknak; külön szerződési rendelkezés nélkül sem lenne más a velük való „bánásmód", mint a magyarokkal szemben, illetőleg az eddigi gyakorlaton a szerződési rendelkezés sem fog változtatni.

Egyelőre talán még nem túl jelentős azoknak a jogalkalmazóknak a száma, akik jogsegélyszerződéseinket az éppen előttük lévő ügy elintézéséhez szükséges mértéken túl is forgatják, sőt a különböző bűnügyi jogsegélyszerződéseinket (illetve a teljes körű jogsegélyszerződések büntetőjogi részeit) esetleg tudatosan és szisztematikusan össze is vetik. Azokban, akik ezt valamilyen oknál fogva mégis megteszik, egyfajta bizonytalanságérzés keletkezik, ami annál erősebb lesz, minél több összefüggésbe gondolnak bele. Az elbizonytalanodás folyamatát már egy olyan egyszerű művelet beindíthatja, mint a magyar—svéd bűnügyi jogsegélyszerződés összehasonlítása a magyar—osztrákkal, a magyar—olasszal vagy a magyar—belgával, ezekben ugyanis az azonos „bánásmód" szabálya nem szerepel. Az első kérdés, ami ennek kapcsán a legegyszerűbb és legmechanikusabb jogértelmezés esetén is óhatatlanul felmerül: vajon csak a svéd állampolgárnak kell ugyanolyan védekezési lehetőséget biztosítani, mint a magyarnak — az osztrák, olasz, belga állampolgárnak nem? Ha a kérdéses rendelkezés a magyar—svéd szerződésben sem szerepelne, talán fel sem ötlene, hogy akár a magyar és a külföldi állampolgárok között, akár a különböző állampolgárságú külföldiek között a „bánásmód" tekintetében különbségeket lehet, szabad vagy kell tenni — hiszen ilyen különbségtételt maga a büntetőeljárási törvény nem ismer.

Eddig azt hihettük, hogy effajta „differenciálás" más jogalapon, így nemzetközi szerződés alapján sem képzelhető el, a magyar—svéd bűnügyi jogsegélyszerződés hivatkozott (17.) cikke azonban immár jogi tény, amelynek a magyarázatát sem a „nem használ, de nem is árt" hangzatú könnyed fordulattal, sem egyéb felületes érveléssel nem tudhatjuk le. El kell gondolkodnunk azon, miként kerülhet ilyen szabály egy bűnügyi jogsegélyszerződésbe, és egyáltalán mi köze van a jogsegélyszerződésnek — mint alapvetően a különböző államok igazságügyi szervei egymás közti kapcsolatait és együttműködését szabályozó okmánynak — az állampolgárokkal való bánásmódhoz? Vagy más oldalról, a tételes jogi szabályozás felől megközelítve: miért kell kétoldalú nemzetközi szerződésben rendelkezni arról, ami belső jogszabályainkból, illetve univerzális egyezményekben vállalt kötelezettségeinkből egyértelműen következik?

De valóban egyértelműen és aggálytalanul következik-e? Előrebocsátottam azt a végkövetkeztetést, hogy a bizonytalanság annál jobban erősödik, minél több összefüggésbe gondolunk bele. Ezt a bizonytalanságot nem eloszlatni, inkább tudatosítani kívánom, mert meggyőződésem, hogy ez az első és egyben elkerülhetetlen lépés a bizonytalanság okainak felszámolása útján. Tanulmányomban részben alapkérdésekről, részben egészen speciális részvonatkozásokról lesz szó, ezért úgy tűnhet, mintha eklektikus módon csaponganék a különböző diszciplínák — alkotmányjog, nemzetközi jog, nemzeti és nemzetközi büntetőeljárási jog — terrénumai és határmezsgyéi között. A csapongásnak azonban két alapvető cél elvi irányt szab: egyrészt a jogpolitikai, jogalkotói és jogalkalmazói tudatosság igénye, másrészt a jogrendszerünk nemzetközi presztízsének lehetséges sérelmére való figyelemfelhívás szándéka.

A kellő tudatosság tényleges vagy látszólagos hiánya és jogi berendezkedésünk félreértelmezésének veszélye egymásból következő és egymás hatását erősítő tényezők. Ezért sajátos hatásmechanizmusuk vizsgálatát egy speciális interreláció keretébe ágyazom, melynek lényege a jogsegély típusú szerződések és a külföldi állampolgárok jogvédelmének viszonya a nemzeti és nemzetközi jogalkotás összefüggésrendszerén belül.

* * *

Kezdjük azzal, mit is értünk „jogsegély típusú szerződéseken". A kifejezést gyűjtőfogalomként használom, éspedig azzal a jelentéstartalommal, amely ma már egységesen elfogadottnak tekinthető. Nem jogszabályi és egyelőre még nem is tudományos kategóriáról van szó, hanem olyan munkafogalomról, amelyet bizonyos fajta szerződések összefoglaló jelölésére az e körbe tartozó szerződések előkészítésében és gyakorlati alkalmazásában közreműködő szakemberek alakítottak ki. A munkafogalom létrehozásának alapjául az a felismerés szolgált, hogy a nemzetközi szerződések bizonyos köre meghatározott közös vonásokkal rendelkezik, annak ellenére, hogy e szerződések elnevezésük, tárgykörük és terjedelmük tekintetében nyilvánvaló — és sok vonatkozásban igen lényeges — különbségeket mutatnak.

A jogsegély típusú szerződések témánk szempontjából legfontosabb közös vonása az, hogy az államok (két vagy több állam) igazságügyi hatóságainak az együttműködését szabályozzák, egymás ügyintézésének az előmozdítása céljából. Közelebbről: annak érdekében, hogy az előttük már folyó vagy az általuk megindítani tervezett jogalkalmazói eljárásokhoz szükséges „kellékek" megszerzésében segítsék egymást. Ezek a „kellékek" dologi vagy személyi jellegűek lehetnek. Pl. okiratok (ítélet, jegyzőkönyv, tanúsítvány stb.), tárgyi bizonyítékok (pl. az elkövetéshez használt eszköz) illetve maguk az eljárásban résztvevő vagy közreműködő személyek (így tanúk, szakértők, sértettek, de akár gyanúsítottak, vádlottak és elítéltek is). A lényeg az, hogy a kellékek külföldön találhatók, ezért az eljáró hatóságok saját jogkörükben nem tudnák biztosítani, hogy azok a belföldi eljárás céljára rendelkezésre álljanak.

A jogalkalmazói eljárás azonban — ritka kivételektől eltekintve — nemcsak magukat a hatóságokat,

hanem az állampolgárokat (vagy a jogi személyeket) is „érinti", érdekeikre közvetlenül vagy közvetve, előnyösen vagy hátrányosan, de rendszerint kihat. Ez a jogalkalmazói eljárások szükségszerű vonzata, így az állampolgárok (pozitív vagy negatív) érdekeltsége akkor is „jelen van" a jogsegély típusú szerződésekben, ha azt a szerződések esetleg nem, vagy nem kellő nyomatékkal és részletességgel fogalmazzák meg.

Az állampolgári érdekeltségnek ugyanakkor vannak olyan vonatkozásai is, amelyek nem csupán a hatósági eljárás szükségszerű mozzanatai, hanem egyrészt önállóak, másrészt a hatósági eljáráshoz képest bizonyos értelemben elsődlegesek. Ezek legtisztább esetei azok, amikor nem a hatóság „akar valamit" az állampolgártól, hanem az állampolgár a hatóságtól. Ez a „valami" rendszerint éppen a hatósági eljárás megindítása az ő ügyében vagy érdekében, amihez általában valamilyen beadványnak (kérelem, panasz, feljelentés, kereset stb.) a hatósághoz való eljuttatása szükséges. Az általunk vizsgált esetekben a hatóság „külföldi" az állampolgár szempontjából — és ugyanígy az állampolgár is külföldi a hatóság számára — ezért a hatóság esetleg nem intézi „minden további nélkül" ugyanúgy az ügyeit, mintha saját állampolgáráról lenne szó. Ez vetette fel — már viszonylag régen — annak gondolatát, hogy a hatóságok eljárásjogi érdeke mellett az állampolgári érdekeltség önálló vonatkozásaira is kiterjedjen a szerződések alkotóinak figyelme.

Ez a figyelem — a nem tisztán büntetőjogi tárgyú jogsegélyszerződéseknél — egy olyan generális rendelkezés formájában szokott megnyilvánulni, amely egyrészt általános érvénnyel kimondja, hogy az egyik szerződő fél állampolgárai a másik szerződő fél területén személyük és vagyonuk törvényes védelmét illetően ugyanolyan jogvédelemben részesülnek, mint a saját állampolgárok, másrészt az egyenlő elbánás elvét kifejezetten a hatósági eljárásokra konkretizálja is, annak kilátásba helyezésével, hogy az egyik szerződő fél állampolgárai a másik szerződő fél hatóságai előtt ugyanazon feltételek mellett léphetnek fel, nyújthatnak be kereseteket, terjeszthetnek elő kérelmeket és panaszokat, mint a saját állampolgárok. (Az egyes szerződések konkrét megfogalmazásai közt jelentkező, zömmel stiláris különbségektől eltekinthetünk.)

Ennek a generális rendelkezésnek néha olyan fontosságot tulajdonítanak, hogy miatta még a szerződés címét is kibővítik. Lásd pl. a Magyar Népköztársaság és a Finn Köztársaság között Budapesten, az 1981. évi május hó 22-én aláírt, a polgári, családjogi és büntetőügyekben nyújtandó jogvédelemről és jogsegélyről szóló szerződést (kihirdette az 1982. évi 25. tvr.) — a szerződés címének kibővítését nem a magyar fél javasolta.

A legtöbb (nem tisztán büntetőjogi tárgyú) szerződés a generális klauzulán kívül több-kevesebb konkrét rendelkezést is tartalmaz a közvetlen állampolgári érdekeltség figyelembevételére — pl. perköltségbiztosíték alóli mentesség, költségmentesség, ingyenes jogi képviselet a saját állampolgárokkal azonos feltételek szerint, egyenlő elbánás öröklési ügyekben, a személyállapottal kapcsolatos, valamint vagyoni ügyekben hozott bírósági határozatok végrehajtási lehetőségének biztosítása a másik állam területén, illetve az ott lakó vagy tartózkodó kötelezettel szemben.

Az ilyen természetű rendelkezések száma és súlya azonban — még a tisztán polgári és családjogi tárgyú, illetve a teljes körű jogsegélyszerződések esetében is — aránytalanul kisebb, mint a hatósági együttműködést szabályozó előírásoké. Így az állampolgári érdekeltség közvetlen figyelembevétele ezeknél is inkább csak színezi a jogsegély típusú szerződések jellemrajzát, alapvető természetüket nem változtatja meg. Tisztán büntetőjogi tárgyú szerződéseink pedig — a jelenleg egyetlen, idézett kivétellel — sem egy általános jogvédelmi klauzulát, sem pedig konkrét eljárásjogi részletrendelkezéseket nem tartalmaznak a külföldi állampolgároknak a belföldiekkel azonos jogvédelmére és a velük szemben tanúsítandó egyenlő elbánásra. Ezért ezeknek a szerződéseknek a hatósági együttműködésre összpontosító volta még egyértelműbb.

A büntetőjogi tárgyú jogsegély típusú szerződések hatóságcentrikus voltának főszabálya alól látszólag kivételt képez a szabadságvesztésre elítélt személyeknek büntetésük hazai végrehajtása céljából történő átadásáról szóló berlini egyezmény.[1] Az azonos jogvédelmet és az egyenlő elbánást ugyan ez sem fogalmazza meg, más vonatkozásban azonban igyekszik figyelembe venni a közvetlen állampolgársági érdekeltséget. Preambuluma ugyanis kimondja, hogy a szerződést „a humanitás elvéből kiindulva" kötötték, egyik részletrendelkezése pedig kifejezetten lehetővé teszi, hogy maga az elítélt és hozzátartozói is kérhessék a büntetés hazai végrahajtását. Ám a preambulum többi rendelkezése itt is a hatósági együttműködésre, illetve a büntetésvégrehajtás átvételének társadalmi hatására helyezi a hangsúlyt. (A Szerződő Államokat az a szándék vezeti, hogy „a kölcsönös bizalmon és együttműködésen alapuló kapcsolataikat továbbfejlesszék", arra vannak figyelemmel, hogy „az elítéltek büntetésének abban az országban való végrehajtása, amelynek állampolgárai, hatékonyabban szolgálja az elkövetők megjavításának és átnevelésének célját".) Az egyezmény mintegy vélelmezi, hogy a büntetés hazai végrehajtása az elítéltnek is közvetlen, személyes érdeke, a vélelem alátámasztását azonban nem kívánja meg, esetleges megdöntését pedig nem teszi lehetővé, hiszen a végrehajtás átengedéséhez nem szükséges az elítélt hozzájárulása. (Ugyanez a konstrukciója a magyar—vietnámi jogsegélyszerződés azon fejezetének is, amely a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának átengedését szabályozza).

Megjegyzem, hogy azon a paternalista felfogáson, miszerint a hatóság jobban tudja az elítélt érdekét, mint saját maga, újabban kötött (még kihirdetésre váró) kétoldalú szerződéseinkben már túljutottunk, és valószínűleg túljutunk a jövőben kötendő szerződéseinknél is, az elítélt hozzájárulásától téve függővé, hogy a büntetés végrehajtásának az állampolgársága szerinti állam részére való átengedésére sor kerüljön-e. Itt bizonyos nemzetközi minták is komoly szerepet játszottak, különösen az ENSZ Bűnmegelőzéssel és az Elkövetők Kezelésével foglalkozó VII. Kongresszusán elfogadott modellegyezmény, amely kifejezetten előírja az elítélt hozzájárulását.[2]

[1] Kihirdette az 1979. évi 26. tvr.

[2] Lásd: Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and Reccomendations for the Treatment of Foreign Prisoners, Annex I, points I/5—7. In: An advance mimeographed version of the Report of the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milano 1985, 58. o.

Az azonos jogvédelem és az egyenlő elbánás kinyilvánításának a tisztán bűnügyi tárgyú szerződéseinkből való főszabályként kimaradása nyilván nem azt jelenti, hogy azok biztosítására büntetőügyekben ne lenne szükség. Hiszen a külföldi gyanúsított is megpanaszolhatja a nyomozó hatóság határozatát vagy intézkedését, a külföldi elítélt is fordulhat kegyelmi kérvénnyel vagy törvényességi óvás iránti kérelemmel a hazai hatóságokhoz, a külföldi gyanúsított is igényelhet — esetleg ingyenes — jogi képviseletet stb. „Valahol" tehát szükségesnek látszik általános érvénnyel kimondani, hogy a külföldi állampolgárokat a büntetőeljárásban is a belföldiekkel azonos terjedelemben és feltételek szerint illetik meg a törvényileg biztosított jogok.

Igaz ugyan, hogy a demokratikus berendezkedésű, egyúttal fejlett jogi kultúrájú államok jogrendszere általában nem tartalmaz kifejezetten diszkriminatív büntetőeljárási szabályokat a külföldi állampolgárokkal szemben, sőt az azonos jogvédelmet és egyenlő elbánást mind általános érvénnyel, mind pedig egyes garanciális jelentőségű részterületeken esetleg külön is megfogalmazza, a szerződéses rögzítés — az ezzel okozott vagy okozható származékos problémák ellenére, célszerűnek mutatkozhat. Még magyar szempontból is, a külföldi államok képviselői pedig kifejezetten igényelhetik ilyen rendelkezés felvételét, ami elől — a későbbiekben részletezendő okokból — nehéz kitérni. Lássuk előbb a magyar szempontokat.

Egy ilyen szerződéses rögzítés elkerülhetővé teszi a belső jog helyes értelmezésével kapcsolatos vitákat, közvetlenül felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy a külföldi állampolgárokkal szemben a büntetőeljárás során se alkalmazzanak semmiféle hátrányos megkülönböztetést, egyúttal megelőzheti, hogy a nemzetközi büntetőjogi intézményeknél ott is tartalmi pluralizmust feltételezzünk és kívánjunk érvényesíteni, ahol lényegében csak formai-szerkesztési különbségekről van szó.

A tisztán polgári és családjogi (más megfogalmazásban: nemzetközi magánjogi) illetve az ún. teljes körű — nemzetközi magánjogi és nemzetközi büntetőjogi kérdéseket egyaránt szabályozó — jogsegély típusú szerződéseink mindegyike tartalmazza az azonos jogvédelmet és az egyenlő elbánást kimondó klauzulát, a tisztán büntetőjogi tárgyú szerződéseink viszont, egy kivétellel, mellőzik annak felvételét. A tisztán nemzetközi magánjogi tárgyú szerződésekkel nem kívánok közelebbről foglalkozni, az ún. teljes körű szerződések vizsgálatát azonban nem lehet csupán azok nemzetközi büntetőjogi részére korlátozni. Hiszen e szerződések általános rendelkezései — hacsak maga a szerződés kifejezett kivételt nem tesz — a szerződés minden részére, így a nemzetközi büntetőjogi részre is vonatkoznak. Ebből aztán az a helyzet adódik, hogy ott, ahol a nemzetközi büntetőjogi kérdések külön szerződésekben kerülnek szabályozásra, az azonos jogvédelem és az egyenlő elbánás szerződéses rögzítése (az említett kivételt leszámítva) teljesen elmarad, ahol viszont a nemzetközi büntetőjogi kérdések egy átfogóbb szerződés részét képezik, a hivatkozott elvek a büntetőjogi szabályozás által érintett külföldi állampolgárokra (alapvetően a terheltekre és sértettekre) is kihatnak. Már önmagában ez a körülmény is indokolja, hogy áttekintsük: a magyar szerződéskötési gyakorlatban a nemzetközi büntetőjogi témák szabályozása milyen szerződések keretében történik.

A legtipikusabb — és leggyakoribb — a hagyományos nemzetközi magánjogi és nemzetközi büntetőjogi témák (ideértve a kiadatást is) egy szerződésben való szabályozása, általában a „polgári, családjogi és bűnügyi jogsegélyről szóló szerződés" elnevezéssel. (Az elnevezés azonban csalóka is lehet. A magyar—finn szerződés pl. „a polgári, családjogi és büntetőügyekben nyújtandó jogvédelemről és jogsegélyről" szól — tehát a tipikus teljes körű jogsegélyszerződéseknél még terjedelmesebbnek is hangzik (és egyes vonatkozásokban, így a közvetlen állampolgári érdekeltség figyelembevételében, valóban az) — ám a kiadatás szabályozását teljesen mellőzi.)

Gyakoriságban a második a nemzetközi büntetőjogi témák szabályozásának a nemzetközi magánjogiaktól való teljes különválasztása, ezen belül azonban számos variáció előfordul: a kiadatás és a bűnügyi jogsegély szabályainak egy szerződésbe foglalása (pl. a kiadatásról és a bűnügyi jogsegélyről szóló, az 1981. évi 10. tvr.-rel kihirdetett magyar—olasz egyezmény vagy az azonos tárgyú magyar—török egyezmény — kihirdette az 1983. évi 1. tvr.); a kiadatás és a bűnügyi jogsegély külön-külön szabályozása (pl. osztrák viszonylatban, kihirdetésükre lásd az 1976. évi 18. és az 1976. évi 17. tvr.-t); kizárólag a bűnügyi jogsegély szabályozása — kiadatás és minden más nélkül (pl. a hivatkozott magyar—svéd szerződés); végül kizárólag a kiadatás kérdéskörének rendezése — legalábbis a szerződés címe szerint. Ez a helyzet (elenyésző kivétellel, az 1932-ben Törökországgal „a kiadatási és bűnügyi jogsegély tárgyában" kötött egyezmény kivételével) az összes felszabadulás előtt (sőt több viszonylatban még az I. világháború előtt) létrejött és jórészt még ma is hatályos szerződésünknél. Itt azonban az a megszorítás, hogy „legalábbis a szerződés címe szerint", nagyon lényeges.

Arról van szó, hogy a büntetőjogi tárgyú jogsegély típusú szerződések klasszikus formája a kiadatási szerződés volt, és szép számmal kötött ilyeneket Magyarország is, már a múlt század második felétől kezdve. Ezek a szerződések a kiadatás mellett — mintegy mellékesen — a mai értelemben vett bűnügyi jogsegélyre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaztak ugyan, lényegük azonban — és ezért címük is — a kiadatás szabályozása volt. (A „mellékesen" kifejezést kizárólag a szabályozás fő tárgyához, a kiadatási kérdésekhez képest használom. Múlt századi kiadatási szerződéseink ugyanis a kiadatás mellett már olyan témákat is behatóan szabályoztak, mint harmadik államban letartóztatott bűntetteseknek a szerződő felek egyikének területén keresztül történő oda- és visszaszállítása, ha az érintett személy jelenlétére a másik fél területén folyó eljárásban szembesítés céljából szükség van; tanúkihallgatás vagy bármely más vizsgálati cselekmény lefolytatása a másik fél megkeresése alapján; az egyik fél területén tartózkodó személynek a másik fél hatósága előtti megjelenése tanúskodás céljából; a szerződő felek egyikének bíróságai előtt folyamatban levő bűnügyben a vádlottnak a másik fél területére való átszállítása az ott fogva lévő egyénekkel való szembesítése céljából; bizonyítékok vagy bírósági iratok megküldése; a bűnvádi eljárásban valamely iratnak a másik fél területén lévő személy részére való kézbesítése — lásd pl. „A svájczi szövetséggel

Bernben 1896. évi márczius 10-én a bűntettesek kölcsönös kiadatása iránt kötött államszerződés" XVII—XXI. czikkeit.)

A kezdetben csak mellékesen, másodlagosan szabályozott bűnügyi jogsegély témaköre fokozatosan izmosodott és gazdagodott, végül teljesen önállósult is. Sok esetben levált — formálisan is — a kiadatás szabályozásáról, ami oda vezetett, hogy ma már olyan szerződéseink is vannak, amelyek úgy rendezik a bűnügyi jogsegély témakörét, hogy a kiadatását teljesen mellőzik. Lásd pl. a már hivatkozott magyar—finn jogsegélyszerződést, amelynek van ugyan „Büntetőügyekre vonatkozó különleges rendelkezések" címet viselő külön fejezete, a kiadatás azonban sem itt, sem a szerződés más részében, sem pedig külön szerződésben nem került szabályozásra. Magyar—svéd viszonylatban pedig az a — magyar szempontból — eddig egyedülálló helyzet alakult ki, hogy egyetlen kétoldalú jogsegélyszerződésünk létezik, éspedig a bűnügyi jogsegélyről — a kiadatás témakörének teljes mellőzésével. Ez utóbbi szerződés azért is specifikus, mert az egyetlen olyan, tisztán büntetőjogi tárgyú jogsegélyszerződésünk, amely valamilyen formában — az idézett megfogalmazásban — kimondja a külföldi állampolgárok azonos jogvédelmét.

És itt ki kell térni, szélesebb összefüggésekbe ágyazottan is, a külföldi állampolgárokat a magyarországi büntetőeljárás során megillető jogosultságok, illetve egész jogvédelmük kérdésére. Kanyarodjunk előbb vissza a jogalkalmazáshoz, ezen belül a tudatos jogalkalmazás követelményéhez. A magyar jogrendszer — a 40-es évek végére és az 50-es évek elejére jellemző autarchikus felfogásnak a jogalkotásban is lecsapódó vetületeként, melynek bizonyos maradványait máig sem sikerült felszámolni — nem csupán a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyát nem rendezi általános, egyértelmű formában és emellett minden fontosabb jogterületre és jogintézményre is konkretizálva, hanem a külföldi állampolgárok magyarországi jogi státuszának különböző vonzatait sem. E probléma általános jellemrajzával és más jogterületekre eső speciális részleteivel nincs módom behatóbban foglalkozni, a nemzetközi büntetőjog alkalmazásához kapcsolódó vonatkozásait azonban jeleznem és a szükséges mértékben elemeznem is kell.

Ha a magyar nemzetközi büntetőjog alkalmazásától és alkalmazóitól megfelelő tudatosságot várunk el — mint ahogy a jogalkalmazástól és a jogalkalmazóktól általában — ennek feltételeit a jogalkotás részéről is jobban elő kellene segíteni, más szóval: a jogalkalmazók tudatos tevékenységét a jogi normák oldaláról is meg kell alapozni. Ha a jogalkalmazók nincsenek abban a helyzetben, hogy félreérthetetlen, az ügyfeleik jogait és saját feladataikat közvetlenül meghatározó szabályokkal dolgozhassanak, a téves jogértelmezés és jogalkalmazás veszélye fokozódik. Különösen akkor, ha az egyre növekvő munkateher miatt az „átlag" jogalkalmazóknak egyre kevesebb idejük és idegi-szellemi tartalékuk marad arra, hogy az adott ügy intézéséhez szükséges szabályokat nagyobb tévedések veszélye nélkül maguk „szűrjék ki" a sok területen már alig áttekinthető, gyakran nem csupán tartalmilag, hanem formailag sem kellően rendezett szabályrengetegből.

A téves jogértelmezés és jogalkalmazás veszélye a magyar nemzetközi büntetőjoggal kapcsolatban minden más jogterülethez képest nagyobbnak látszik. A belső jogi szabályozás hiányosságai, következetlenségei már önmagukban is épp elég gondot okoznak. A magyar nemzetközi büntetőjogi belső jogi szabályai közül azonban szinte egyetlen olyan sincs, amelyet „önmagában" lehetne értelmezni és alkalmazni, amelynek helyes végrehajtásához ne lenne szükség a nemzetközi szerződésekben foglalt normák figyelembevételére is. Ha pedig a helyzetet nem csupán a jogi normák, hanem az alkalmazásukkal eldöntendő-elintézendő ügyek oldaláról közelítjük meg, naponta fordulnak elő olyan esetek, amikor szerződési rendelkezéseket nem egyszerűen a tisztán belső jogi szabályok mellett, hanem egyenesen azok helyett kell figyelembe venni, hiszen a belső jog az ügy nemzetközi hatásában is korrekt elintézéséhez szükséges normát vagy egyáltalán nem, vagy csak a részleges hasonlóság szintjén tartalmazza. Bármelyik bűnügyi tárgyú jogsegélyszerződést vagy szerződésrészt vesszük elő, abban olyan kategóriákkal találkozunk, amelyek belső jogunkban vagy semmilyen formában nem szerepelnek, vagy a belső joghoz képest eltérő elnevezéssel, eltérő konstrukcióval, eltérő tartalommal fogalmazódtak meg. Néha még azt sem könnyű megállapítani, hogy a nemzetközi szerződés rendelkezése a belső jog melyik intézményéhez és szabályához köthető vagy hasonlítható, tehát a belső jogi mintától való eltérést, annak lehetséges vagy szükséges voltát mihez képest kell vizsgálni.

Ahol büntetőeljárási törvényünk egyáltalán figyelemmel van arra, hogy az elkövető külföldi is lehet, inkább csak technikai jellegűnek látszó — jóllehet alkotmányos jelentőségű — szabályokat ad. Tulajdonképpen két esetkörről van szó: az anyanyelv használatáról és a kiadatási letartóztatásról. Az előbbinél plusz előny látszik megfogalmazódni, az utóbbinál pedig tényleges többlethátrány jelentkezik.

A Be. 8. § szerint „a magyar nyelv nem tudása miatt senkit sem érhet hátrány", következésképp „a büntetőeljárásban mind szóban, mind írásban mindenki anyanyelvét használhatja". Ennek az elvnek az érvényesülését később, a 47. § c.) pontban eljárási törvényünk azzal is megtámogatja, hogy védő részvétele a büntetőeljárásban kötelező, ha a terhelt a magyar nyelvet nem ismeri. Ez a rendezés azért jelent csak látszólagos plusz előnyt a külföldi számára, mert egyrészt nem csak a külföldiekre, hanem a magyarul esetleg nem tudó magyar állampolgárokra is vonatkozik, másrészt legalább annyira szolgálja a magyar hatóságok érdekét is, mint a külföldi ügyfelekét: félreértések kevesebb veszélyével, sokkal gyorsabban és célratörőbben lehet tolmácson keresztül tárgyalni az ügyféllel, mintha az közvetlenül ugyan, de legfeljebb csak tört magyarsággal tudná magát kifejezni.

A másik esetkör szabályozásánál már teljesen nyilvánvaló, hogy az még csak részben vagy áttételesen sem a külföldi állampolgár „javát" szolgálja, sőt a külföldit a magyar állampolgárokhoz képest kifejezett hátrányok érik azáltal, hogy az általános szabályoktól eltérően letartóztatása miatt nem élhet jogorvoslattal, letartóztatásának indokoltságát nem vizsgálják havonta felül, szabadlábra csak az igazságügyminiszter döntése alapján lehet helyezni (lásd a Be. 390. § rendelkezéseit). Vagyis külföldi állampolgárok letartóztatásának egy speciális fajtájánál — a kiadatási letartóztatásnál — olyan különleges, szigorúbb sza-

bályok érvényesülnek, amelyek magyar állampolgárokkal szemben nem alkalmazhatók (hiszen ha kiadni nem lehet őket, kiadatási letartóztatásuk sem rendelhető el).

Itt speciális belső jogi rendelkezésekről, a múlt században fogant konstrukciókból és szövegszerű megfogalmazásokból „átmentett" hatásköri, illetékességi és eljárási szabályokról van szó.[3]

Miután a hivatkozott különleges szabályok egy részénél kizárólag a magyar belső jogrendszerre tartozó, mert a magyar szervek közötti munkamegosztást meghatározó szabályokról van szó, azoktól nemzetközi szerződés sem rendelkezhetne eltérően. Pl. szerződés sem mondhatná ki — legalábbis a Be. módosítása nélkül — hogy a kiadatási letartóztatás alá vont személyt az ügyészség vagy a bíróság is szabadlábra helyezheti.[4] Az átlagosnál szigorúbb belső jogi szabályokkal kapcsolatban egyébként nem is lenne életszerű, hogy a másik szerződő fél enyhítésüket javasolja, hiszen az ő érdeke, hogy az általa kért kiadatás teljesítését egy esetleges eredményes fellebbezés, illetve a rendes szabályok szerinti felülvizsgálat ne veszélyeztesse.

Büntetőeljárási törvényünk tehát a külföldiekkel kapcsolatos eljárásnak (ezen belül a külföldiekkel való „bánásmódnak") csupán egy-egy részletét, illetőleg speciális vetületét szabályozza. Nem tartalmaz azonban olyan kifejezett generális szabályt, amely kimondaná, hogy a védőválasztás, a jogorvoslati jogosultság és általában minden eljárásjogi garancia a külföldi állampolgárokat ugyanúgy megilleti, mint a magyarokat. Tisztán belső jogi és belső jogalkalmazási szempontból ez talán eddig nem okozott különösebb gondot, hiszen a belső jogalkalmazás „megszokta", hogy a kivételek hiányából következtessen a fő szabály irányadó voltára. Tehát mintegy evidenciaként fogadta el, hogy ahol a jogszabály az alkalmazás akár tárgyi, akár személyi körét illetően nem tesz megszorítást, ott a jogszabályt mindenfajta mgkülönböztetés nélkül — esetünkben állampolgárságra való tekintet nélkül — kell alkalmazni.

A nemzetközi dimenzió bekapcsolódása azonban megváltoztatja a helyzetet. A jogalkalmazói beidegződés következtében jogértelmezési zavarok keletkezhetnek, de nem zárható ki jövőbeni szerződő partnereink egy részének „zavara" sem. Ha a jogalkalmazó ahhoz szokott, hogy kifejezett megfogalmazásra csak a főszabály alól tett kivételek kerülnek, értetlenül állhat az olyan megoldás előtt, amely úgy tűnik, mintha egy negatív főszabály alól tett pozitív kivétel lenne — amennyiben nincs felvértezve az arról való „hivatalos tudomással", hogy adott esetben nem a főszabály alóli speciális kivétellel, hanem a főszabály speciális megerősítésével kell számolnia.

A tiszta belső jogi szabályozásban sem az az egyedüli kodifikációs technika, hogy adott szabály hatálya alól a szabályozott terjedelembe egyébként értelemszerűen beletartozó tárgyi és/vagy személyi kört kivesznek, hanem az is bevett módszer, hogy egy-egy szabály alkalmazását más területekre — más tárgyi vagy személyi körre is — kiterjesztik, éspedig kifejezett rendelkezéssel. Az utóbb említett kodifikációs módszer alkalmazásának kiinduló pontja és eredménye azonban egészen más, mint a magyar—svéd bűnügyi jogsegélyszerződés hivatkozott rendelkezésénél. A szóban forgó, nálunk is általános kodifikációs módszer lényege az, hogy azért hozunk kifejezett kiterjesztő szabályt, mert egyébként, ilyen szabály nélkül, a kiterjesztéssel érintett kör nem tartozna „értelemszerűen" az adott rendezés hatálya alá. Csak egy nyilvánvaló példát hozok fel:

A Btk. 3. § (1) bek. első fordulata szerint „a magyar törvényt kell alkalmazni a belföldön elkövetett bűncselekményre". Ha ugyanezen § (2) bekezdése nem mondaná ki, hogy „a magyar törvényt kell alkalmazni a Magyar Népköztársaság határain kívül tartózkodó magyar hajón vagy magyar légi járművön elkövetett bűncselekményekre is", a külföldön tartózkodó magyar hajó vagy repülőgép fedélzetén nem magyar állampolgár által elkövetett cselekményre nem alkalmazhatnánk minden további nélkül a magyar törvényt, vagy más megközelítésben: annak alkalmazására csak speciális anyagi jogi és eljárásjogi feltételek teljesülése esetén lenne mód. (Pl. a cselekmény az elkövetés helyének törvénye szerint is büntetendő, vagy állam elleni bűncselekmény, tekintet nélkül arra, hogy az elkövetés helyének törvénye szerint büntetendő-e, a büntetőeljárás megindítását pedig magának a legfőbb ügyésznek kellene elrendelnie — lásd a Btk. 4. § (1) és (2) bek.-t.)

A magyar—svéd bűnügyi jogsegélyszerződés hivatkozott cikkénél a magyar belső jogi rendezésben szokatlan vagy legalábbis kevésbé elterjedt kodifikációs technikát alkalmaztak, ennek eredményeként a magyar jogrendszer, jogalkotás és jogalkalmazás felfogása szempontjából fölöslegesnek látszó szabály került megfogalmazásra. A nemzetközi szerződések kötésénél azonban nem lehet csak az egyik fél szempontjait figyelembe venni. A szemléletesség kedvéért a „jogalkotók szándékáról" beszélhetnénk, hiszen két szándékot kell összeegyeztetni, ami azonban a mindkét fél részéről elfogadott nemzetközi szerződés szövegében már egyként: közös szándékként jelentkezik. A felek eredeti, külön-külön szándékai és indítékai a szerződésből nem derülnek ki, így azok sem a szerződés későbbi alkalmazói, sem a felek bármelyikével a jövőben szerződni kívánó harmadik államok részéről nem azonosíthatók pontosan. Márpedig a jogsegélyszerződések egyes rendelkezései mögött rejlő meggondolásokat nem csak a szerződés előkészítőinek, hanem azok leendő alkalmazóinak is pontosan ismerniük és érteniük kell.

Csalóka érv lenne, hogy a szerződések előkészítésében és alkalmazásában közreműködő szervek és személyek magyar részről szinte egybeesnek. A nemzetközi szerződések, különösen a jogsegély típusú szerződések sok esetben túlélik alkotóikat. A múlt században kötött kiadatási szerződésünk van még jelenleg is hatályban pl. Svájccal (1896-ból), Nagy-Britanniával (1874-ből, a későbbi kiegészítésekkel), Luxemburggal (1882-ből), Monacoval (1887-ből) vagy akár az Amerikai Egyesült Államokkal (1856-ból, tehát még a Mo-

[3] Lásd a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvényczikk XXIV. fejezetében „Eljárás a kiadatás iránti ügyekben" cím alatt szereplő 475—476. §§-okat, amelyektől a hatályos Be. 389—390. §§-ainak rendelkezései a legtöbb helyen szinte még stilárisan sem térnek el.

[4] Azt az esetet kivéve, amikor a bíróság még a külföldi hatóság szabályszerű megkeresésének és az elfogatóparancsnak vagy hasonló határozatnak a megérkezése előtt ún. ideiglenes kiadatási letartóztatást rendel el. Ha a szabályszerű kérelem meghatározott időn belül nem érkezik meg, a bíróság saját hatáskörében szünteti meg a letartóztatást. Természetesen a kivétel sem újkeletű, ugyancsak a múlt századi perrendtartásból került „átmentésre".

narchia létrejötte előtti időből — az eredetileg osztrák—amerikai szerződésnek magyar—amerikai relációra is kiterjedő hatályát később külön megerősítették). De csak néhány éve került hatályon kívül a szintén múlt századi magyar—olasz, magyar—belga és magyar— francia kiadatási szerződés is.[5] Valószínű, hogy a közelmúltban kötött, ill. a közeljövőben kötendő szerződéseinket sem mindig azok fogják alkalmazni, akik előkészítették.

A jogszabályok aktuális és leendő alkalmazóinak — és természetesen a törvényhozó testület tagjainak — megfelelő orientálása érdekében már meglehetősen régen hasznosítják a miniszteri indokolás intézményét. A miniszteri indokolásokkal kapcsolatban az elmúlt évtizedekben az vált megszokottá, hogy azok tiszta belső jogszabályokhoz, főleg törvényekhez fűződnek. Ez alól azonban — történelmileg nézve — egyik irányban sem kizárt a kivétel. A felszabadulás előtt kiadatási szerződésekhez is fűztek miniszteri indokolást — igaz, hogy az ilyen szerződéseket törvényként cikkelyezték be. Egy-egy régebbi indokolásból még ma is hasznos magyarázatokat lehet meríteni. Pl. az 1932-ben kötött (és 1983-ig hatályban volt) magyar—török kiadatási és bűnügyi jogsegélyegyezmény becikkelyezéséről szóló törvényjavaslat miniszteri indokolása adhat eligazítást arról, hogy mi a múlt századbeli és a századunkban kötött kiadatási szerződések konstrukciója között az alapvető különbség: „Az egyezmény azt az új rendszert követi, amely nem sorolja fel egyenkint a kiadatási bűncselekményeket, hanem... megállapítja a kiadatási kötelezettség általános feltételeit, majd... megjelöli azokat a kivételeket, amikor nincsen helye kiadatásnak. Ez az általánosító rendszer a kiadatási bűncselekmények kimerítő felsorolásánál azért jobb, mert egyrészt kiküszöböli a szerződő államok törvényeiben szereplő bűncselekmények eltérő elnevezéséből eredő nehézségeket, másrészről megvan az az előnye is, hogy az egyezmény hatálya a később büntetendőkké nyilvánított cselekményekre önmagától kiterjed, hacsak ez a bűncselekmény a kivételek alá nem esik".

A magyarázat nem csupán „jogtörténeti jelentőségű", hiszen még ma is vannak olyan hatályos kiadatási szerződéseink, amelyek a korábbi ún. „listás rendszert" követik, vagyis csak a konkrétan nevesítve felsorolt bűncselekmények miatt teszik lehetővé a kiadatást. Ez a konstrukció az egyedi — szerencsére ritkán előforduló — ügyekben komoly gondokat okoz, hiszen egy évszázad alatt a bűncselekmények elnevezése, tényállása és egyáltalán a bűncselekménnyé nyilvánított cselekmények köre igencsak megváltozott — legalábbis nálunk. A nemzetközi büntetőjog tudománya és gyakorlata kialakított ugyan bizonyos elveket és szabályokat a különböző államok büntetőtörvényeiben meghatározott bűncselekmény-kategóriák „egyenértékűségének" a megállapítására („azonos természetű cselekmény", „azonos jellegű cselekmény" stb.) vannak azonban olyan, nálunk pönalizált elkövetési magatartások, amelyeknek a legkifinomultabb jogértelmezéssel sem találhatók megfelelőik a másik állam jogrendszerében. Ezeket a nehézségeket még a nemzetközi büntetőjogi ügyintézésben rendszeresen közreműködő jogalkalmazók sem érzékelik mindig világosan — pedig hát a listás rendszer problematikája igencsak nem újkeletű.

A még hatályban lévő listás rendszerű kiadatási szerződéseink egy részét remélhetőleg belátható időn belül korszerű szerződések váltják fel. A korszerű szerződésekben azonban — akár egy korábbi szerződés helyébe lépnek, akár elsődleges szabályozást adnak — új fogalmak és megoldások merülnek majd fel, illetőleg merültek már fel, igen nagy számban, eddig is. A fogalmak és megoldások okának, céljának és rendeltetésének megértését nagy mértékben elősegítené, ha az új jogsegélyszerződésekhez is fűződne miniszteri indokolás. Ilyen indokolás készítésének és publikálásának önmagában az a körülmény sem jelenthetné akadályát, hogy a jogsegély típusú szerződéseket törvényerejű rendeletek hirdetik ki, hiszen miniszteri indokolás a tvr.-ekhez is fűzhető. Ez történt pl. a nemzetközi magánjogi kódex és néhány más tvr. esetén is.

Miniszteri indokolás hiányában a tudományos értelmezésre hárul a magyarázat, elemzés és értékelés jelentős része. Így többek között annak vizsgálata, hogy a hazaitól többé-kevésbé eltérő kodifikációs technikák alkalmazása milyen jogértelmezési és jogalkalmazási buktatókkal járhat, és ezek miként kerülhetők el. De ebbe a körbe tartozik hipotézisek felállítása is a szerződő felek külön-külön szándékairól, illetőleg harmadik államoknak mint potenciális szerződő partnereknek az adott szerződést kötött államok jogrendszerével és joggyakorlatával kapcsolatos elképzeléseiről.

A magyar—svéd bűnügyi jogsegélyszerződés tárgyalt rendelkezésével kapcsolatban is felállítható ilyen hipotézis. A másik szerződő fél szándéka valószínűleg az lehetett, hogy minden körülmények között biztosítsa a Magyarországon esetleg büntetőeljárás alá kerülő állampolgárai védelemhez való jogának minden hátrányos megkülönböztetéstől mentes érvényesülését, abban a feltevésben, hogy e jog ilyen érvényesülése külön szerződéses rögzítés hiányában esetleg nem biztosított. Hiszen a magyar fél nem tudta prezentálni azokat a büntetőeljárási rendelkezéseket, amelyek egyértelműen és kifejezetten kimondják az azonos jogvédelem és az egyenlő elbánás elvét, vagy legalább az alkotmánynak azokat a szabályait, amelyek arról szólnának, hogy a Magyar Népköztársaság nevében kötött nemzetközi egyezmények előírásaival a belső jogszabályok és joggyakorlat nem lehetnek ellentétesek. És milyen elképzeléseik adódhatnak harmadik államoknak, potenciális szerződő partnereinknek a magyar jogrendszerről és joggyakorlatról, a külföldiekhez való viszonyulásáról, ha észlelik, hogy egyik szerződő partnerünk kifejezett szerződési „biztosítékot" kapott az állampolgáraival szembeni megfelelő — a magyar állampolgárokkal azonos — „bánásmódra"? Talán csak arra következtetnek, hogy a kérdéses szer-

[5] Az 1981. évi 10. tvr.-rel kihirdetett magyar—olasz kiadatási és bűnügyi jogsegélyegyezmény a közbűntettesek kölcsönös kiadása tárgyában Torinóban 1869-ben kelt egyezményt, valamint a más államok által kiadott közönséges bűntettesek átszállítása iránt Bécsben 1882-ben kelt egyezményt váltotta fel — néhány éve tehát még olyan külön szerződésfajtánk is volt, amely újabbkori szerződéseinkben rendszerint egyetlen cikk tárgyát képezi, „átszállítás" alcímmel. Az 1983. évi 28. sz. tvr.-rel kihirdetett magyar—belga kiadatási és bűnügyi jogsegélyszerződés a Magyarország és Belgium között 1881-ben aláírt kiadatási szerződést helyezte hatályon kívül; az 1982. évi 3. tvr.-rel kihirdetett magyar—francia (teljes körű) jogsegélyszerződés életbelépéséig pedig a bűntettesek kölcsönös kiadatása tárgyában Párizsban 1855-ben kötött államszerződés, ill. az annak kiegészítéséről Párizsban 1869-ben aláírt pótegyezmény volt hatályban.

ződő partner „túlbiztosította" magát, de feltételezhetik azt is, hogy maga a magyar belső jog — betűje és gyakorlata — az egyenlő elbánást önmagában nem garantálja. Ha tehát állampolgáraik megfelelő érdekvédelmét szavatolni akarják, nekik is szerződéses biztosítékokra van szükségük.

Az ilyen feltételezéseket nagyon nehéz eloszlatni, mert megalapozatlanságukat nem lehet kellően dokumentálni. A magyar büntetőeljárási törvény ugyanis valóban nem mondja ki egyértelműen, hogy rendelkezéseit állampolgárságra vagy „illetőségre" való tekintet nélkül kell alkalmazni. A magyar jogalkotó és jogalkalmazó számára egy ilyen szabály talán evidensen „következik" alkotmányunk elveiből, illetőleg maga a büntetőeljárási törvény eltérő rendelkezésének a hiányából, más jogi kultúrához, gondolkodásmódhoz és megoldásokhoz szokott egyes külfödi jogalkotók és jogalkalmazók számára azonban nem. Ezek az „egyesek" pedig akár a többséget is alkothatják.

20 év telt el azóta, hogy az Egyesült Nemzetek Közgyűlése a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát elfogadta, 13 éve annak, hogy a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának megerősítő okiratát az ENSZ főtitkáránál letétbe helyezték, de már annak is több mint tíz éve, hogy az Egyezségokmányt — amely 1976. március 23-án lépett hatályba — az Elnöki Tanács törvényerejű rendelettel kihirdette (lásd az 1976. évi 8. tvr.-t). Az Egyezségokmány elfogadásával az abban részes valamennyi állam többek között arra kötelezi magát, hogy „tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül". (2. cikk. 1. pont.)

Az Egyezségokmányban szép számmal megfogalmazásra kerültek a büntetőeljárással kapcsolatos jogok is. Így egyebek mellett az, miszerint mindenkinek teljes és egyenlő joga van arra, hogy „megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezzék védelme előkészítésére és az általa választott védővel való érintkezésre"; hogy „a tárgyaláson személyesen jelen lehessen, személyesen vagy az általa választott védő útján védekezhessék; amennyiben védője nincsen, tájékoztassák a védő választására vonatkozó jogáról; és minden olyan esetben, ha az igazság érdekei ezt megkövetelik, hivatalból védőt rendeljenek ki számára, éspedig ingyenesen, amennyiben nem rendelkezik a védő díjazásához szükséges anyagi eszközökkel"; hogy „díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet". (14. cikk 3. pont b), d) és f) alpontjai.)

Ezek a jogok — az egyezségokmánynak a tvr.-rel történt kihirdetése révén — a magyar jogrendszer részévé váltak (és váltak volna még akkor is, ha érdemben és akár sok vonatkozásban eltérnének az eredeti belső jogtól — kivéve az Alkotmány kifejezett előírásait). A magyar jogrendszer szempontjából tehát formálisan nincs szükség „külső biztosítékra", külön kétoldalú nemzetközi szerződésbe foglalásra ahhoz, hogy ezeket külföldi állampolgárok — mint a Magyar Népköztársaság „területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó" személyek — vonatkozásában is kötelező legyen alkalmazni, éspedig „minden megkülönböztetés nélkül". (Felmerültek ugyan — „a belső jog primátusának kimondott vagy ki nem mondott hívei" részéről — afféle nézetek is, miszerint az olyan szerződés mint az Egyezségokmány „csupán az államok egymás iránti tennivalóit szabályozza, az országon belül sem az állampolgár, sem a jogalkalmazó arra nem hivatkozhat, abból nem erednek államon belüli konzekvenciák[6], ma már azonban az ilyen nézetek csak belterjes közegben, autarchikus beidegződésekből eredő tudományos magánvéleményként képviselhetők. Valós nemzetközi összefüggésekben, szerződéskötési vagy ügyintézési helyzetekben nem csak tudományos tévedés, hanem politikai hiba is lenne őket hangoztatni.)

Az Egyezségokmányban részes államok arra is kötelezték magukat, hogy „gondoskodnak olyan törvényhozási vagy egyéb intézkedések meghozataláról, amelyek az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesítéséhez szükségesek, amennyiben ilyenek még nem volnának hatályban" (2. cikk. 2. pont). A jogalkotás jogpolitikájának illetékesei számára úgy tűnhetett — és változatlanul úgy tűnhet már egy évtizede — hogy különösebb törvényhozási intézkedések hozatalára nincs szükség. Hiszen belső jogunk, szokásaink és megszokásaink szempontjából, tehát a belső jogpolitikai aspektusából nézve arra csak akkor lettünk volna és lennénk kötelesek, amennyiben az egyezségokmányban elismert jogok érvényesüléséhez szükséges intézkedések „még nem volnának hatályban". Lényegében egyetlen kérdéssel kapcsolatos törvényhozási intézkedés látszott indokoltnak: a vádlott kifejezett mentesítése a tolmácsdíj mint bűnügyi költség viselése alól. A Be. 218. § (1) bek. szövegét az 1979. évi 4. sz. tvr. ki is egészítette azzal, hogy az állam viseli „azt a költséget is, amely annak kapcsán merült fel, hogy a vádlott a magyar nyelvet nem ismeri". A konstrukciója azonban még ennek az egyetlen törvényhozási intézkedésnek sem volt túl szerencsés. Nem arról rendelkezett pozitív, tehát az eljárás alá vont személy jogosultságát megállapító szabállyal, hogy az díjmentesen vehet igénybe tolmácsot — miként ez a szabály az Egyezségokmány 14. cikk 3. pont f) alpontjában szerepel — hanem csupán a bűnügyi költség viselésének általános szabálya alól tett — egy újabb — kivételt. Ezáltal a magyar nyelv nem tudása bocsánatos bűnének a jogkövetkezményét azonos kategóriába sorolta — többek között — a bűncselekmény elkövetésében való bűnösség bizonyíthatatlanságának (a vádlott felmentésének vagy az eljárás megszüntetésének) a jogkövetkezményeivel, egyúttal a külföldi állampolgárok jogvédelme szempontjából valóban garanciális szabályt „eldugta" egy financiális részletrendelkezésbe. (Ennek a törvényhozási intézkedésnek a formális volta még nyilvánvalóbb, ha figyelembe vesszük, hogy a tolmácsdíj megfizetésére korábban sem kötelezték a külföldi vádlottakat, mert azt a hatóság működési költségei között számolták el. A magyar nyelv nem ismerete kapcsán felmerülő költségeket tehát már korábban is az állam viselte.)

Ha a kérdéses rendelkezést rendszertani szempontból vizsgáljuk, azt állapíthatjuk meg, hogy büntetőeljárási törvényünk a külföldi állampolgárt (vagy

[6] *Kulcsár* Péter — „Az Emberi Jogok Egyezségokmányai jogrendszünkben", JK 1981/5, 393. old. — megfogalmazását idézem. Hivatkozott szerző tanulmányában a kifogásolt nézetek meggyőző kritikáját is adja.

a magyarul nem tudó más személyt) megillető jogosultságot az őt terhelő kötelezettség hiányaként, a kötelezettségei alól tett kivételként fogja fel — vagy legalábbis így láttatja. Ez a megoldás a tiszta belső jogi szabályozás megszokott mechanizmusába jól beilleszkedik. A kérdés csak az, hogy az ilyen és hasonló — tehát kivételcentrikus — megoldások konstrukciója akkor is előnyös-e, ha a megoldás nemzetközi összefüggéseket is érint. Itt teljesen technikai jellegűnek tűnő szempontokat is figyelembe kell venni, különösen más államok konkrét jogrendszere konkrét tanulmányozhatóságának és a sajáttal való összevethetőségének a szempontját. Még azon államok jogrendszereinek átfogó, valóban egzakt tanulmányozása is rengeteg időt és energiát igényel, amelyek valamely világnyelven fogalmazódnak, régebbre visszanyúló vagy jobban megőrzött és már csak ezáltal is közismertebb formák és fogalmak világában mozognak.

A kevésbé elterjedt nyelveken alkotott és az egyetemes hagyományokhoz vagy az újabb kori, de dominánssá vált mintákhoz kevésbé kapcsolódó jogrendszerek alapos megismerése és megértése a külföldi partnerek részéről legtöbbször lehetetlen — és komolyan nem is várható el. Ugyanakkor egy-egy jogsegély típusú szerződés tárgyalására fordítható idő rendszerint nagyon kevés — jó esetben kétszer, rosszabb esetben egyszer 4—5 nap — és a legtöbb országban hiányzik a más államok jogrendszerének speciális részleteire is kiterjedő, naprakész tudományos dokumentáció és értékelés. Különösen ez a helyzet akkor, ha különböző társadalmi berendezkedésű, illetőleg eltérő szövetségi rendszerekhez tartozó államok jogrendszereiről van szó.

Ha a külföldi tárgyalóküldöttségnek nincs már otthon rendelkezésre álló, megbízható dokumentációs bázisa a magyar jogrendszer sajátosságairól — mint ahogy fordított esetben, a magyar tárgyalóküldöttségnek sincs ilyen ismerettára a másik állam jogrendszeréről — érthető a törekvés a „biztos, ami biztos" alapon történő rendezésre. A magyar jogász számára talán evidens áttételek a külföldi jogász számára korántsem nyilvánvalóak (de abban sem vagyok bizonyos, hogy szabályozási sémáink akár minden magyar jogalkalmazó számára is aggálytalanul érthetőek lennének). A hatályos magyar szabályozási séma tengelyében a kivételek hiányának szabálykénti kezelése áll, bonyolítva még a törvényerejű rendeletnek a legtöbb más országban ismeretlen szerepével. Ha a magyar szabályozási konstrukciót a kérdéses vonatkozásban lényegére egyszerűsítve ábrázoljuk, a következő képet kapjuk:

Alkotmányunk ugyan büntetőeljárási szempontból csak kevés érdemben is figyelembe vehető előírást tartalmaz, ezek egyikéről sem mondja ki azonban, hogy azok csak magyar állampolgár vonatkozásában lennének alkalmazhatók, ezek az előírások tehát — „értelemszerűen" vagy „hallgatólagosan" — minden, a Magyar Népköztársaság területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó személyre, vagyis a külföldi állampolgárokra is vonatkoznak. Ezen túlmenően az alkotmánynak az 1972. évi módosítással megállapított 54. § (1) bek.-e azt is deklarálja, hogy „a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat". A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya — az ENSZ Közgyűlése által azzal egy időben elfogadott „Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Egyezségokmányával" együtt (Magyarországon kihirdette az 1976. évi 9. sz. tvr.) — a legfontosabb emberi jogok felsorolását tartalmazza. (Az ENSZ újabb határozatai a két egyezményt gyakran együtt említik, az „Emberi Jogok Egyezségokmányai" elnevezést használva, ezen a gyűjtőnéven hivatkozik rájuk a Helsinki Záróokmány is.)

A Magyar Népköztársaság azok között volt, akik még a hatálybalépés előtt — az első 35 csatlakozó közt — aláírták és ratifikálták a két egyezségokmányt, azok 1976-ban kihirdetésre is kerültek. Az alkotmányban említett — a Magyar Népköztársaság által tiszteletben tartandó — „emberi jogok" minimális körét és tartalmát ezek az egyezségokmányok tartalmazzák. A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát kihirdető törvényerejű rendelet szövegének a magyar jogalkalmazás szempontjából egyedül helyes értelmezése csak az lehet, hogy az ott rögzített összes jog a külföldi állampolgárokat is megilleti.

Ez az okfejtés „belső használatra" valószínűleg kielégítő és meggyőző. A külföldi tárgyalópartnerek jelentős része azonban ahhoz szokott, hogy a jogszabályok kifejezetten nevesítik azt a tárgyi és személyi kört, amelyre vonatkozni kívánnak. A konkrét kérdéskörre vetítve: ha fennáll a veszélye annak, hogy bizonyos szabályokat megszorítóan értelmezzenek és alkalmazzanak, maga a jogi szabályozás előzi meg — kifejezett rendelkezéssel — az esetleges megszorítást. Azokban a jogrendszerekben, ahol a nemzetközi szerződés, ratifikálását követően, az alkotmány vagy más alkotmányos erejű jogszabály előírása folytán közvetlenül a belső jogrendszer részévé válik — tehát nem a belső jogszabályban való külön kihirdetés „avatja" azt a belső jogrendszer részévé — a tiszta belső jogszabályokban, így a különböző eljárási törvényekben valószínűleg nem szükséges megismételni és azáltal adott jogterületre nézve speciálisan is konkretizálni az univerzális jellegű nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeket.

Ha a nemzetközi szerződések és a „tiszta" belső jog között a magyar jogrendszerben is létezne egy ilyen automatizmus, nyilván fel sem merülne más államok képviselőiben az az igény, hogy a többoldalú egyezményben vállalt kötelezettségek teljesítésére a kétoldalú szerződésben külön biztosítékot kérjenek, hiszen mind saját maguk, mind pedig parlamentjük meggyőzésére elegendő lenne két jogi tényt dokumentálni: az egyik a magyar alkotmány arra vonatkozó rendelkezése, hogy a magyar állam képviselői által kötött, majd a magyar parlament által szentesített nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazhatók Magyarországon, a másik pedig Magyarországnak a kérdéses többoldalú egyezményhez való csatlakozása. Ebből a két jogi tényből bármely külföldi állam törvényhozó testülete számára aggálytalanul következne, hogy a többoldalú egyezmény rendelkezéseit Magyarországon általános érvénnyel — tehát külföldi állampolgárok, így az ő állampolgáraik ügyeiben is — alkalmazni kell.

Hazánkban azonban a nemzetközi szerződések és a belső jog viszonyát illetően semmiféle alkotmányi rendelkezés nincs, különösen hiányzik az olyan előírás, amely a nemzetközi szerződésben foglalt szabályok prioritását biztosítaná a tiszta belső szabályokkal szemben. A külföldi megfigyelő szemében az sem

eléggé érthető, hogy ha a nemzetközi szerződésnek a magyar hatóságok általi alkalmazhatóságához szükség is van transzformációra, vagyis belső jogszabályként való kihirdetésre (mint ahogy az államok jelentős részében még ez a helyzet) az miért nem a törvényhozó testület, a parlament aktusával történik. A törvényerejű rendeletek — mint a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának aktusai — szerepét, a törvényhozó testület aktusaival való kvázi egyenrangúságát más államok képviselőivel szinte lehetetlen megértetni, mert egyszerűen nem tudnak „elszakadni" attól a klasszikus hagyománytól és beidegződéstől, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény, vagyis parlamenti aktus állapítsa meg. Különösen nehéz meggyőző érveket találni arra, hogy a saját alkotmányunknak az 1972. évi módosítás eredményeként megfogalmazott 54. § (3) bekezdését, amely ugyanezt a klasszikus hagyományt kívánja visszaállítani — („A Magyar Népköztársaságban törvény állapítja meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat") — miért értelmezzük úgy, hogy az éppen a nemzetközi szerződésekben szereplő jogokra és kötelességekre nem vonatkozik.

Ezt a szakirodalom is évek óta feszegeti, éspedig az emberi jogok egyezségokmányaival kapcsolatban is. Felvetik pl., hogy ha az egyes emberi jogokra vonatkozó „tiszta" belső jogi szabályok mind nagyobb számban törvény formájában jelennek meg, megfelelő lesz-e a két egyezségokmányt kihirdető tvr. „mint ebben a témában általános és átfogó jogszabály szintje hozzájuk viszonyítva. Nem lesz-e szükséges azokat is törvény szintjére emelni". Rámutatnak arra is, hogy „a jogszabályok közti esetleges ütközésnél a jogalkalmazási tennivalók kidolgozása még nem erősségünk, ez nálunk még megoldandó fontos államjogi feladat". És ismét az egyezségokmányokra konkretizálva: „alacsonyabb jogszabály, így kormányrendelet, miniszteri rendelet vagy utasítás nem szabhat meg velük ütköző kötelezettséget. Ilyenekkel szemben a rájuk való hivatkozást figyelembe kell venni, esetleg már az illető szabályok kiigazítása előtt is. Törvénnyel vagy másik törvényerejű rendelettel szemben a kollízió már csak lassabban és elsősorban jogalkotási, jogszabályegyeztetési úton oldható meg".[7]

Ha a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya) mint „az első olyan átfogó felsorolás, ami a világ különböző rendszerű államaira nézve nemzetközi jogilag kötelező, nemcsak ajánlás"[8] belső jogrendszerbeli helyével, a magyar jogrendszerbe történt beiktatásának szintjével, a törvényekkel vagy más törvényerejű rendeletekkel való esetleges kollíziójukkal és ezek feloldhatóságával kapcsolatban még a magyar szakemberekben is kételyek támadnak, miként várhatnánk el, hogy más államok képviselői aggálytalannak tartsák a magyar rendezést?

A jelenlegi sajátos belső jogi helyzetben természetesnek kell tartanunk más államok óvatosságát és az ezzel együttjáró túlbiztosításra való törekvését, beleértve azt az igényüket is, hogy állampolgáraiknak a magyar állampolgárokkal való azonos jogvédelmét a büntetőeljárásokkal kapcsolatban is egyértelmű, kifejezett rendelkezés biztosítsa. Éspedig olyan kétoldalú szerződésben, amelyre a nemzetközi jog általános szabályai szerint a saját szempontjukból mint elsődleges jogforrásra hivatkozhatnak. Függetlenül tehát attól, hogy az a magyar jogrendszerbe miként illeszkedik, annak mely szabályaival egyenrangú vagy kvázi egyenrangú, mivel kerülhet kollízióba és mivel nem, arra közvetlenül lehet-e hivatkozni, vagy majd csak bizonyos „jogalkotási, jogszabályegyeztetési" lépések megtétele után. A külföldi államok ilyen törekvéseivel és igényeivel a jövőben is reálisan számolni kell, és miután megalapozatlanságukat nem tudjuk meggyőzően bizonyítani, teljesítésük elől sem térhetünk ki.

Ez sajnos óhatatlanul erősít vagy legalábbis fenntart a magyar jogrendszerről és joggyakorlatról bizonyos, nem túl kedvező feltevéseket és elképzeléseket, a hiba azonban „a mi készülékünkben van", és a hiba saját hatáskörünkben történő elhárításáig nem várhatjuk el, hogy mások tisztább képet lássanak jogi szabályozásunk helyzetéről, mint saját magunk. A hibaelhárítás véglegesen és átfogóan — a magyar jogrendszer egészének és a nemzetközi jog egészének korrekt, egyértelmű viszonyát illetően — csak alapvető koncepcionális és törvényhozási változtatásokkal oldható meg. Ezen belül a nemzetközi szerződések és a belső jog összefüggésének alkotmányos szintű rendezésével, a nemzetközi szerződések közül legalább az univerzális egyezségokmányok és a többoldalú egyezmények parlamenti aktusba, vagyis törvénybe iktatásával. Legalább egy olyan megoldásra azonban már rövidebb távon, a lehető leghamarabb szükség lenne, hogy maga a büntetőeljárási törvényünk fogalmazza meg kifejezetten is azt az általános szabályt, miszerint a külföldi állampolgárokat a magyarországi büntetőeljárás során a magyar állampolgárokkal azonos jogok illetik meg (és természetesen azonos kötelezettségek terhelik). Már egy ilyen egyszerű, gyakorlatilag egy mondatos belső jogi rendelkezéssel megelőzhetnénk a szerződéskötési, majd jogértelmezési és jogalkalmazási gondok jórészét, nem utolsósorban pedig a jogrendszerünkkel kapcsolatos számos torz feltevés és elképzelés kialakulását.

[7] *Kulcsár* Péter, i. m. 395. old.
[8] Uo. 390. old.

*Pólay Elemér*

# A személyhez kapcsolódó egyes eszmei javak magánjogi védelmének nyomai a római jogban

## I.

*1.* Ez a két szó, hogy „személy" és „személyiség" — mint közismert — nem fed azonos fogalmat. Személyen mind ma, mind pedig a római múltban a jogalanyt, jogképességgel felruházott embert értjük és értették. Az ókori Rómában ez a *persona sui iuris* volt. De a jogalanyt magát jelentette a személy a pandektistáknál is és nem többet. „Olyan jogok — mondja J. *Unger,*[1] a kiváló osztrák pandektista — amelyek a ‚személyiségből' erednek, vagy egyáltalában nem léteznek, vagy pedig valamennyi jog kivétel nélkül személyiségi jog." A személyiség társadalmi realitás. Jogilag felöleli a személyiség fogalma az eszmei, immateriális személyi javak összességét, így a személyi vagy lelkiismereti szabadságot, a névviselést, a jóhírnevet, a személyi titkot, a szellemi alkotásokat stb. E testetlen személyi javakat pedig nemcsak a társadalom, hanem a jogrend is elismeri, s az utóbbi nemcsak, hogy büntetőjogi, hanem magánjogi, polgári jogi úton is kell hogy védelmezze azokat. Csak ez a sokoldalú védelem alkalmas a személyiség önmegvalósulását a társadalom életében biztosítani.

*2.* A fentiek kapcsán rögtön felmerül a kérdés, hogy a személy ez immateriális javai a római jogban részesültek-e valamilyen magánjogi jellegű védelemben, vagy sem. Elsősorban arra kell választ adni, hogy hol keresendő a római jogrendszerben a *persona (caput)*-fogalom helye. Hermogenianus a következőket mondja: *„hominum causa omne ius constitutum sit"* (D. 1.5.2.), azaz a római jogrendszer középpontjában az ember áll; hozzá kell azonban rögtön tennünk, hogy itt nem egyszerűen a *homo*-ról van szó, hiszen a rabszolga is *homo,* hanem olyan *homo*-ról, aki önjogú, tehát a *persona sui iuris*-ról. Csakis ez rendelkezett jogképességgel a római civiljog, majd a birodalmi jog szerint. A jogképesség kérdése azonban az ókori Rómában elég differenciált kérdés volt, mert a jogképesség nem volt sem általános, sem egyenlő. Így a rabszolga jogképtelen volt, a peregrinus (polgárjoggal nem bíró római alattvalók és az idegen állam polgárai) a római jog szerint jogképtelen volt, s csak saját helyi (pl. a római uralom alatt álló Egyiptom) jogrendszere szerint, vagy saját államának (pl. Perzsia) joga szerint volt jogképes, míg a *latinus* vagy sajátos jogképességgel *(latini veteres) bírt,*[2] vagy csökkent római jogképességgel, mint a *latinus colonarius,* a provinciák ún. latinjogúsággal felruházott városainak lakója. Csak a Constitutio Antoniniana terjesztette ki a birodalom minden szabadállapotú alattvalójára a római polgárjogot (212-ben), s így ezek közül minden önjogú polgár jogképes lett. A jogképesség nem jelentette azonban azt, hogy bizonyos, a jogalanyhoz fűződő immateriális javak jogvédelemben is részesültek volna. A továbbiakban azt kívánnánk vizsgálni, hogy melyek voltak azok az eszmei javak, amelyek a római jogrendszer területén valamilyen módon számba jöhettek. Nézetünk szerint ezek: a) a személyes szabadság, ill. a lelkiismereti szabadság, b) a becsület, jóhírnév, c) a névviselés, d) a titok, e) talán a képmás, valamint f) a szellemi alkotások lehettek. Ezeknél a személyi javaknál, eszmei értékeknél feltételezhető, hogy azok valamilyen büntetőjogi[3] vagy magánjogi védelmet élveztek némely vonatkozásukban. Viszont pl. a levéltitok az eszmei javak olyan területére tartozott, amelynek jogi védelme még gyökereiben sem lelhető fel a római jogban.

*3.* Az említett eszmei javak bizonyos fokú jogi védelmének alapja természetesen az élethez és testi épséghez való jog védelme volt, amely a *civis Romanus sui iuris* részére volt teljes mértékben biztosítva (a hatalomalatti életének és testi épségének veszélyeztetése a *pater familias* sérelmét jelentette). A szabad ember szándékos megölését *(parricidium)* ősidők óta halállal büntették (Festus P. 221.), de a nem szándékos emberölést is szankcionálták, mint közbűncselekményt *(crimen).* A testi sértés különböző eseteit (tagcsonkítás, csonttörés, egyéb testi sértés) a XII. tábla talióval, ill. tarifális kompozícióval szankcionálta (VIII. 2—4.), mint magánüldözés alá eső cselekményeket *(delicta),* míg a *lex Cornelia de iniuriis,* Sulla 81-ben keletkezett törvénye a testi sértés különböző eseteit *(verberare, pulsare) criminaliter* (közjogi úton) rendelte üldözni, a jusztiniánuszi kodifikáció alapján azonban a sértett ez esetekben szabadon választhatott a kriminális (közjogi), vagy a deliktuális (magánjogi) szankcionálás között (Inst. 4.4.10.).

## II.

*1.* A személyes szabadság jogi védelmének tárgyalásánál a *libertas* fogalmát kell vizsgálnunk az antik Rómában, azét a *libertas*-ét, amelyről Paulus azt mondja, hogy *„libertas inaestimabilis res est"* (D. 50.17.106.), tehát végeredményben a személy eszmei javainak egyike. Ez az ideális érték azonban nem látszik realizálódni közvetlenül magán a *persona sui iuris*-on, mert a római felfogás kiindulópontja e tekintetben a *libertas rei publicae,* ami minden egyes *civis Romanus* szabadságának összességét jelentette. A személyes szabadság, mint a személyi javak egyike tehát önmagában, mint az egyén szabadsága, nem jelentkezett a respublika idejében, hanem inkább mint a köztársaság szabadsága, ami az egyes polgár személyi szabadságát is jelentette (Cic. De re publ. 2.43.). A

*Pólay Elemér* egyetemi tanár, JATE Állam- és Jogtudományi Kar (Szeged).

[1] J. *Unger:* System des österreichischen Privatrechts. I. Wien, 1868. 60. §.

[2] *Pólay* Elemér: Differenzierung der Gesellschaftsnormen im antiken Rom. Budapest, 1964. Ld. a „Ius civile und ius Latii" c. fejezetet (142—177).

[3] Modern értelemben vett büntetőjog az antik Rómában, mint jogágazat nem létezett, ui. a közüldözés alá eső cselekmények *(crimina)* a *ius publicum,* míg a magánüldözés alá esők *(delicta)* a *ius privatum* területére tartoztak, tehát részben a római közjog, részben a magánjog kereteiben nyertek szabályozást.

principatus idején azonban egyre hangoztatják a császárok (Augustus, Tiberius) a személyes szabadság biztosítását minden polgár részére (Mon. Ancyr. 1. — Suet. Tib. 28.), ez azonban egyre inkább — mint *Schulz* mondja[4] — az autoritárius állam dicsőítését szolgálja. — A személyes szabadság intézményesen kialakított jogi védelméről tehát az antik Rómában — minden szépen csengő jelszó ellenére — nem lehet beszélni. Legfeljebb nyomokban mutatható ki valamilyen törekvés a jogrend területén ennek az eszmei értéknek valamilyen biztosítására.

*2.* Ilyen törekvés látszik megnyilvánulni az ún. *favor libertatis*-elv[5] érvényesülésénél. Itt lényegében a szabadság állapota tekintetében biztosított kedvezményekről van szó. Így a legis actiós eljárás keretében lefolytatott szabadságpernél a vitás *status libertatis*-u ember képviseletében az *assertor in libertatem* jár el, s a „per tárgya", akinek szabadsága vitás, az eljárás végéig tényleges szabadságot élvez (Pomp. D.1.2.2.24.). A *legis actio sacramento in rem* keretében folyó szabadságpernél a *summa sacramenti* csak 50 font réz, bármilyen értékes emberről *(etsi pretiosissimus homo esset)* is folyik a vita (Gai. 4.14.). Ezt az elvet szolgálta a szabály, mely szerint, ha a rabszolganő terhessége ideje alatt akár csak egy pillanatig szabad volt, úgy szabad embert szült (Marc. D.15.5.2.—PS 2.24.2.3. —Inst. 1.4. pr.). A rabszolga, akinek a szabadságot hitbizományilag hagyományozták, szabadnak tekintendő: *„Liberi loco est et statu liberi locum obtinet"* (D. 40.5.51.3.). A *favor libertatis* elve érvényesült a tulajdonközösség tárgyát képező rabszolga esetében is, bizonyos feltételek mellett, ha a tulajdonostársak közül csak az egyik szabadította fel azt (D. 40.12.30. —C. 7.7.1.7. és 7.7.12.).

*3.* A személyes szabadság megsértését jelentette, s a tettes ellen a praetor actio iniuriárumot adott — mint *Mommsen*[6] kifejti — akkor, ha a férj, aki nejét házasságtörésen tetten érte, a partnerférfit 20 órán túl fogva tartja (PS 2.26.3.). A személyes szabadság megsértését jelentette az is, ha valaki mást szabad mozgásában, akár játszótéren, akár a közfürdőben, akár a színházban zavar, akadályoz, vagy halászat közben zavar (D. 43.8.2.9. és D. 47.10.13.7.). A tettes ellen a sértett actio iniuriárummal élhetett.

*4.* A magánlaksértés — mint a személyes szabadság megsértésének egyik módja — a 81-ben hozott *lex Cornelia de iniuriis* értelmében *crimen*-nek minősült, s elbírálását különbíróság: a *quaestio de iniuriis* végezte (Paul. D. 3.33.42.1.—PS 5.4.8.—Inst. 4.4.8.). Sőt Ofilius, a köztársaságvégi jogtudós abban a tényállásban is magánlaksértést lát — bizonyos extensiv interpretáció segítségével — midőn valaki a háztulajdonos akarata ellenére *in ius vocatio* céljából lép be a házba (Paul. D. 47.10.23.).

*5.* A magántestületek alapításának szabadsága tekintetében a római államhatalom képviselői nem tanúsítottak túl engedékeny magatartást. Kisjelentőségű egyesületek, mint a kézművesek egyesületei *(corpus pistorum, fabrorum etc.)* léteztek, sőt temetkezési egyesületek is *(pl. collegium funeraticium in Alburno maiore)*, de már a decemvirek megtiltották azt, hogy a polgárok éjszaka összejöveteleket tartsanak (VIII. 26.), sőt Traianus császár nem engedélyezte egy önkéntes tűzoltóegyesület megalakítását, amit barátja, az ifjabb Plinius szemére is hányt (Ad Traianum 33—34.). Az államhatalom szerveinek ilyen magatartása mögött természetesen mindig politikai okok szerepeltek indítékként.

*6.* A lelkiismereti (vélemény-, vallás-, kultusz-) szabadság biztosítása tekintetében *Schulz*-cal[7] együtt megállapítható, hogy az antik Rómában ez „ha nem is korlátlanul, de messzemenőleg biztosítva volt". Kétségtelen, hogy a római államhatalom — annak ellenére, hogy Rómában államvallás létezett — a „pogány korszakban" az idegen vallási kultuszok vonatkozásában rendkívül toleráns volt (az elő-ázsiai Mithras-kultusz, az egyiptomi Isis-kultusz szabad gyakorlása pl. Pannóniában), s csak kivételesen fordult elő, hogy pl. Augustus egy csomó latin és görög nyelvű, misztikus „kinyilatkozást" tartalmazó tekercs elégetését rendelte el (Sueton. Aug. 31.). A birodalomban számottevő kereszténüldözés sem volt mindaddig, amíg az új vallás összeütközésbe nem került az állami főhatalommal, mint pl. Decius (FIRA III. 2 pp. 593—594.) császársága idején, vagy a diokleciánuszi korban (Lactantius De mort. pers. 15.4. — Eusebius, mart. Paul. 3.1.—4.8.). I. Constantinustól kezdve a római törvényhozás már keresztény jellegű volt. Az egyházat jogalanynak ismerte el a római jog, s miután a vallás I. Theodosiustól kezdve államvallásá lett, más vallások nemcsak háttérbe szoríttattak, sőt kifejezetten üldözésnek voltak kitéve. Jellemző a Codex Iustinianus I. liberének 1. titulusa: *„De summa trinitate et de fide catholica et ut nemo de ea publice contendere audeat"*, nemkülönben az 5., valamint a 8—11. eretnekek, zsidók, pogányok stb. ellen hozott konstitutiókat tartalmazó titulusok. — Idegen filozófiai áramlatokkal való összeütközésről talán csak az idősebb Cato tevékenysége kapcsán tudunk, aki megvonatta a Karneades-féle platonista filozófusdelegációtól a nyilvános előadás jogát, a keresztény korszak azonban már semmiféle idegen filozófiai behatolásnak nem engedett teret.[8]

*7.* A személyes és lelkiismereti szabadság, mint a személy eszmei értéke tehát az antik Rómában semmiféle intézményes védelmet nem nyert, hacsak a *favor libertatis* elvének bizonyos mérvű érvényesülésére vagy az egyén mozgási szabadságának biztosítására irányuló egyes intézkedésekre nem gondolunk. Itt is azonban inkább a „magántulajdon szentségének elve" indokolta ezt (pl. a szabad halászat, szabad hajózás, tulajdoni tárgyak szabad használatának biztosítása, a háztulajdonos védelme stb.).

## III.

*1. „Nomina enim significandorum hominum gratia reperta sunt"* mondja Iustinianus (Inst. 2.20.29.),

[4] F. *Schulz:* Prinzipien des römischen Rechts. München-Leipzig, 1935. 111.

[5] G. *Härtel:* Der favor libertatis und sein gesellschaftlicher Zusammenhang nach den Digesten in 263. Jh. u. Z., in Index 5 (1974) 1. — L. *Huchthausen:* Zum Problem der Freiheitsbegünstigung (favor libertatis) im römischen Recht, in Philologus 120 (1976). — T. *Masiello:* Il „dies mortis" dello schiavo. Sodalitas 5. Napoli, 1984. 2347. és k.

[6] Th. *Mommsen:* Römisches Strafrecht. Leipzig, 1899. 793.

[7] *Schulz* i. m. 108.

[8] *Maskin,* N. A.: Az ókori Róma története. Budapest, 1951. 154. — *Maróti* Egon: Cato és a „De agri cultura". Budapest, 1966. 31. — Az újplatonista akadémia működését Athénban Iustinianus 529-ben szüntette meg. Ld. *Moravcsik* Gyula: Bevezetés a byzantinológiába. Budapest, 1966. 134.

amiből nyilvánvaló, hogy a római birodalomban a névviselésnek bizonyos szabályai voltak, s az a személy számára eszmei értéket jelentett, pl. egy római polgárnak egy előkelő *gens*-hez való tartozása, amit a *nomen gentilicium* jelzett, s komoly érvényesülési, társadalmi stb. előnyt jelentett számára egy ilyen névvel nem rendelkező peregrinussal szemben. A névviselés Rómában lényegében csak kriminális úton érvényesülő védelmet élvezett az i. e. 81-ben kelt *lex Cornelia de falsis* értelmében, amelyről Papinianus azt mondja, hogy *„falsi nominis adversatio poena legis coercetur"* (D. 48.10.13.), azaz a hamis név használatát a fenti törvény bünteti. Magánjogi védelmet a névviseléshez való jog aligha élvezett, legfeljebb arról lehet szó, hogy azóta, hogy megfogalmazódott az a generálklauzula, mely szerint: *„Generaliter dicitur iniuria omne, quod non iure fit"* (Coll. leg. Mos. et Rom. 2.5.1.), élhetett a névviselési jogában sértett személy *actio iniuriarum (aestimatoria)*-mal a jogtalan névhasználó, hamis nevet használó ellen, s így a deliktuális üldözés lehetősége is megnyílhatott. Ez azonban csak feltevés, amely forrásszerűleg nem bizonyítható.[9]

*2. A jogi személyek (universitas, corpus, collegium)* névviselése jogi elismerést nem nyert, mert ezek sem nomennel, sem praenomennel, sem cognomennel nem rendelkeztek, s ha ténylegesen rendelkeztek is valamely elnevezéssel, az semmiféle nyilvántartásba nem került.

## IV.

*1.* A becsület, a jóhírnév politikai, társadalmi és gazdasági (üzleti) területen ugyancsak a személy eszmei javai közé tartozik, s talán a legjelentősebb. Az antik Róma az eszmei javak védelmét sem építette ki intézményesen, de részben deliktuális, részben kriminális úton való biztosításáról valamilyen módon már a XII tábla idejében is gondoskodott. Így a VIII. tábla 4. töredéke szerint a *membri ruptio* és *ossis fractio* alá nem eső testi sértés — s ebbe bele kell érteni a „tetleges becsületsértést" is (pl. arculütés) — mint „egyéb *iniuria in corpus*" deliktualiter, 25 font rézzel volt büntetendő. A reálinjúria látszatának fenntartása mellett fejlesztette ki a praetori jogképzés — mint ezt a 86—82. közt keletkezett tanműből, az *Auctor ad Herennium*-ból (4.25.35.) tudjuk — a verbálinjúria, a szóbeli becsületsértés tényállását, amit azáltal lehetett elkövetni, hogy többen „fülsértő macskazenével", tehát kiabálással, gúnyszavak hangoztatásával (*con-vocium* = együttes kiáltozás) sértették meg a sértett egy testrészét: a fülét *(convicium auris)*. Íme a római jogászi „formakonzervativizmus" és haladó jogászi gondolkodás dialektikus egysége! E tényállás továbbfejlesztése jelentkezik a verbálinjúria mai rágalmazási és becsületsértési tényállásainak megfelelő tényállásoknak a praetori edictumklauzulákban való rögzítése útján: a) *convicium* a fenti tényállásnak megfelelően, b) *infamatio*, azaz a *pater familias* jó hírének közvetlen, vagy közvetett megsértése (D. 47.10.15.25.), c) *adtemptata pudicitia*, azaz egy tisztes *matrona*, vagy fiatal *ingenuus (praetextatus)* szokásos kísérőjének elcsalása, vagy az előbbinek megszégyenítő szavakkal való „leszólítása", vagy az utcán való szótlan követése (Gai. 3.220.—D.47.10.15.19—22.), ill. d) *verberatio et quaestio iniussu domini servi alieni*, azaz más rabszolgájának durva, fájdalmas bántalmazása, vagy ura akarata ellenére kínvallatás alá vonása, mint a családfő becsületének megsértése (D. 47.10.15.37.). Mindez esetekben a sértett *pater familias* részére a praetor *actio iniuriarum*-ot biztosított, amellyel kereseti követelésének korlátai között „nem vagyoni kártérítést" ítélt meg részére a *iudex* deliktuális perben. Az ediktumklauzulák kazuisztikus továbbfejlesztése a klasszikus kor produktuma.

A *convicium* igen alkalmas volt pl. egy tisztségre (*consulatus, praetura* etc) pályázó polgár közéleti lejáratására, egy politikai karrier kettétörésére, az *infamatio* többek közt a női becsület megsértésére (pl. elvált nőről az illető terhességének alaptalan híresztelése, D. 25.1.4.8.), de ez utóbbi az üzleti jóhírnév bemocskolására is igen alkalmas volt, mint pl. a fizetőképes kezes fizetésre való alaptalan felszólítása (D. 47.10.15.33.), vagy fizetőképes adós javainak zár alá vétele csődeljárás céljából (Gai. 3.220.), vagy fizetőképes személytől biztosíték alaptalan követelése (D. 42.5.31.1.).[10] Persze az *universitas personarum*, mint jogi személy jóhírnevének ilyen megsértése nem részesült sem az említett deliktuális, sem kriminális védelemben, mert bár az *„personarum loco habetur"* (D. 50.16.16.), végeredményben csak tagjainak összességét jelenti,[11] s így ha jóhírneve sérelmet szenvedett, valószínűleg csak tisztségviselői *(magister, quaestor, actor, syndicus)*, vagy tagjai élhettek — a maguk személyében is sértve lévén — actio iniurárummal.

*2.* A posztklasszikus kor — a császári abszolutizmus lékörének megfelelően — a rágalmazás, becsületsértés legtöbb esetét kriminális útra tereli, és súlyosan — már nem „pénzbírsággal" bünteti. A hamis vád *(calumnia)*, a gúnydal *(carmen famosum)*, vagy gúnyirat *(libellus famosus)*, s maga a convicium általában (PS 5.4.11.—14.—16.—17.) közüldözés tárgyai *(crimina)* és jórészt száműzetés *(exilium)* a büntetésük. Csak Iustinianus tér vissza a klasszikus alapra, midőn kimondja, hogy az *iniuria* valamennyi esete a sértett választása szerint *„vel criminaliter... vel civiliter"* (Inst. 4.4.10.) üldözhető.[12]

## V.

A magántitok magánjogi védelme Rómában szintén nem volt intézményesen kiépítve. A végrendelet, vagy más okirat *(instrumentum)* tartalmának nyil-

[9] *Személyi* Kálmán: A névjog. Budapest, 1915. 84—85. — *Visky* Károly: A személynevek a római jog világában. Antik tanulmányok — Studia Antiqua. Budapest, 28 (1981) 2. 194. — *Maróti* Egon: Zur Regelung der römischen Personennamensführung. Stud. in honorem V. Pólay septuagenarii. Acta Jur. et Pol. Univ. Szeged. XXXIII. (1985) 281—282.

[10] D. V. *Simon:* Begriff und Tatbestand der „Iniuria". Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Rom. Abt. 82 (1965) 132. és k. — *Pólay:* A személyiség polgári jogi védelmének történetéhez. Iniuria-tényállások a római jogban. Acta Jur. et Pol. Univ. Szeged. XXX (1983) 4. 40—89. — *Sólyom* László: A személyiségi jogok elmélete. Budapest, 1983. 132—166. — *Visky:* A női becsület a római jog világában. Antik tanulmányok — Stud. ant. 31 (1984) 1. 43. és k.

[11] U. V. *Lübtow:* Bemerkungen zum Problem der juristischen Person. L'Europe e il diritto romano. Stud. P. Koschaker II. Milano, 1954. 493.

[12] *Pólay:* Iniuria, 90. és k. — M. *Balzarini:* De iniuria extra ordinem statui. Padova, 1983.

vánosságra hozatala a letéteményes által a *lex Cornelia de falsis* (81-ből) büntetőrendelkezéseibe ütközött (Marcianus, D. 48.10.1.5—6.), de magánjogi védelmet talán csak a végrendelet titka élvezett oly esetben, ha az okirat letéteményese azt több személy előtt azon célból olvasta fel, hogy a testator végakaratát gyalázza. A jogászok még a tekintetben sincsenek egy véleményen, hogy ilyenkor *actio depositi* (Labeo. D. 16.3.38.), vagy *actio iniuriarum* áll (Ulpianus D. 9.2.41.) a *testator* rendelkezésére.

## VI.

A képmáshoz való jog Rómában csak közjogi téren volt bizonyos mértékben szabályozva.[13] Erről Cicero emlékszik meg, midőn az *aedilis curulis* jogai (*toga praetexta* viselése, *sella curulis* használata) közt a *ius imaginis*-t is említi (In Verr. II. 5.36.). A vonatkozó forráshelyekből azonban nem tűnik ki, hogy mi is értendő a ius imaginison. Feltételezhető, hogy az *aedilis curulis*-nek alanyi joga volt arra, hogy szobrát (mellszobrát) elkészíttesse, esetleg azt nyilvános helyen felállíttathassa *„ad memoriam posteritatem que prodedendae"* (uo.), hogy tehát emléke az utókorra megmaradjon. De hogy ehhez a *senatus* engedélye szükséges volt-e, vagy sem, nem ismeretes.

A képmás magánjogi védelmére csupán egy közvetett adat látszik utalni. Labeo szerint, ha valaki egy polgár atyjának képmását kövek dobálásával megsérti, úgy a szoborban megörökített személy fiának nem *actio sepulchri violati,* hanem *actio iniuriarum* áll rendelkezésére, mint ezt Paulus mondja (D. 47.10.27.). A forráshelyből az sem tűnik ki, hogy itt síremlékszoborról van-e szó, vagy a sértett személy tulajdonában álló területen felállított apai szoborról. Ifjabb Plinius mondja, hogy a római polgár jogosult a saját képét, vagy szobrát *„domi ubi potest"*, azaz házában, ahol ez lehetséges, felállítani (Epist. 1.17.). Feltételezhető, hogy ha a római jog a házat magánlaksértés ellen védi, úgy védi az abban levő dolgokat, így a tulajdonos képmását is. Igaz, hogy a *„domum vi introire"* tényállás a *lex Cornelia de iniuriis* szerint kriminális üldözést von maga után, azonban alappal tételezhető fel az, hogy a saját képmás megsértése a fenti módon éppúgy *actio iniuriarum* biztosításával járt a sértettre nézve, mint a sértett apja képmásának kődobálással való rongálása, megbecstelenítése.

## VII.

*1.* A szellemi alkotások jogi védelme tekintetében az első kérdés, ami felmerülhet, az, hogy találhatók-e a római jogban olyan normák, amelyek a szerzői jog valamilyen formában való létezésére látszanak utalni.[14]

A római jog szerint az írásmű az anyagnak (papyrus, pergament, fatábla stb.), amelyre íródott, növedéke *(accessio)* lett, legyen „materiálisan" bármilyen értékes is az az írás, értve alatta, hogy ha a szöveg aranyporból készült tintával íródott is, annak tulajdonosa mindig az irat anyagának tulajdonosa, s legfeljebb arról lehet szó, hogy ha az anyag tulajdonosa az írásmű írójától a papyrust, pergamentet stb. követeli, az író (költő) *exceptio doli* segítségével követelheti tőle a felhasznált aranytinta értékét, mint ezt Gaius (2.77.) kifejti. A költő szellemi alkotása tehát osztozott annak az anyagnak jogi sorsában, amelyre az a költeményt, írásművet tartalmazó sorokat rótta. Ha az író vagy költő a saját anyagára írt művet pl. egy „könyvkereskedőnek" eladta, a könyvkereskedő lett tulajdonosa nemcsak a papyrusnak, pergamentnek, de a reáírt szellemi alkotásnak, írásműnek, amit a modern jogszabályok szóhasználatával élve minden akadály nélkül „többszörözhetett (sokszorosíthatott), közzétehetett, forgalomba helyezhetett", s ugyanezt a jogot megszerezték mindazok, akik a könyvkereskedőtől egy-egy példányt a kérdéses íráműve tartalmazó papyrusból stb. vásároltak, vagy azon más *causa* alapján tulajdont szereztek.

Az írásmű szerzője nevét a kérdéses anyagon általában megjelölte. További kérdés, hogy hogyan bírálta el a római jog azt az esetet, midőn az anyag (papyrus stb.) megszerzője a szerző nevét elhagyva saját nevét írja (íratja) az írásmű mellé, tehát saját neve alatt kezeli azt, esetleg többszörözteti, közzéteszi, forgalomba hozza? Mint ezt Martialistól, a principátus első felének nagy epigrammaköltőjétől (42-?) tudjuk, az ilyen embert tolvajnak *(fur)* minősítette a közvélemény, s őt *plagiarius (impones plagiario pudorem)* névvel illették, amin egyébként a rómaiak olyan „gyermekrablót" értettek, aki a *lex Fabia de plagiariis* (D. 48.15.) szerint egy szabad állapotú gyermeket elrabolt (Mart. Ep. I. 52.9. sor.). Lényegében tehát arról van szó, hogy a *plagiarius* a költő (író) „szellemi gyermekét tőle ellopta". Jogilag azonban a cselekmény nem minősült *furtum*-nak, sem a *lex Fabia* rendelkezései alá nem esett, legfeljebb annyi tételezhető fel — mint az egyes írók felfogásából kitűnik —, hogy a *„generaliter dicitur iniuria omne, quod non iure fit"* hangzatú posztklasszikus generálklauzula (Coll. leg. Mos. et Rom. 2.5.1. — Paulus) kialakulását követőleg sérelmet szenvedett költő, író a plagiariussal szemben *actio iniuriarum (aestimatoria)*-val élhetett. A feltevés rendkívül plauzibilis, de forrásbelileg nem bizonyítható.

*2* A festőművész alkotása, ha az idegen anyagra (táblára, esetleg vászonra) került, a szabiniánusok nézete szerint az anyag *accesio*-ját képezte, míg a prokuliánusok szerint a festmény megalkotásával a művész megszerezte a matéria tulajdonjogát, alkotásának is tulajdonosa lett, hacsak a művészt e tekintetben rosszhiszeműség nem terhelte. Gaius lényegében Institutióiban ezt az utóbbi nézetet fogadja el, ha nem is teljesen egyértelműleg (2.78.), a *Res cottidianae*-ban azonban már minden fenntartás nélkül. Paulus nézete a két felfogás közt ingadozik (D. 6.1.23.2.—D. 50.16.14. pr.), de úgy látszik, hogy végső eredményben mégis csak elveti az *accessio*koncepciót, míg a jusztiniánuszi kodifikáció egyértelműleg megállapítja, hogy egyszerűen „nevetséges Appelles, vagy Parrhasius festményét egy hitvány tábla növedékeként" kezelni (Inst. 2.1.34.). Itt egyértelműen a művészi alkotómunka értékelése jut kifejezésre. Persze a falfestmények, vagy a házba beépített tabulákra festett művek az épület accessióit képezik, jóllehet nem

[13] G. *Lahusen:* Zum römischen Bildnisrecht. Labeo (Napoli) 31 (1985) 3. 320. és k.

[14] J. *Kohler:* Das Autorrecht. Jena, 1881. 30. és köv. — *Visky:* Geistige Arbeit und die artes liberales in den Quellen des römischen Rechts. Budapest, 1977, ld. a szerzői jogról szóló fejezetét.

közönséges accessióról van e *picturae* esetében szó, hiszen vannak, akik egy házat éppen értékes festményei, beépített márványa, szobrai miatt vásárolnak meg (Ulp.—D. 19.1.17.3.—D. 18.1.34.), s *rei vindicatio* esetén e növedéknek minősülő picturák *impensae voluptariae* minősítést nyernek (D. 5.3.39.1.). — A festőművészet alkotásait tehát a római jog részben *specificatio,* tehát a feldolgozás, részben az *accessio,* tehát a növedék koncepciója keretében minősíti, s így a szellemi alkotás magánjogi védelme csupán az első változatban látszik bizonyos mértékben jelentkezni. Ennek ellenére, ha a diokleciánuszi ár- és bérmaximáló ediktumot vesszük figyelembe, amely szerint a *pictor parietarius* (falfestő) napszámbére 75, míg a *pictor immaginarius* (a falat figurális módon díszítő festő) bére 150 dénár (Ed. de pretiis rerum venalium 7. 8—9. — C.Th.13.4.), végeredményben kézműveseknek minősültek, bár Iustinianusnál a szellemi alkotás értéke az Appellessel, az i. e. 4. század nagy görög festőművészével való összevetésben kétségkívül honorálást nyert (Int. 2.1.34.), hiszen a festőművész nova speciest, új egyedet alkotott.[15]

*3.* A szobrászművészet tekintetében a római jogászoknak három megoldandó problémát kellett eldönteni. a) Az idegen anyagból (márvány, érc stb.) való szoboralkotás nova speciest teremtett. A szabiniánusok az anyagtulajdonos, a prokuliánusok a feldolgozó mellett törtek lándzsát a tulajdonjog tekintetében (Gai. 2.79.). A jusztiniánuszi kodifikáció — fenntartva a késői klasszikus felfogást (Ulpianus és Paulus) — arra az álláspontra helyezkedett, hogy a *nova species* (a szobor) csak úgy megy a szobrász (feldolgozó) tulajdonába át, ha az eredeti állapotába vissza nem állítható (pl. egy márványtömb volt a feldolgozás tárgya), míg ellenkező esetben (pl. egy amorf bronztömbbé visszaolvasztható bronzszobor) a bronz tulajdonosáé a szobor, mint *nova species* tulajdonjoga. Persze, ha a márványtömböt a szobrász lopta, a sértett *condictio furtiva*-val léphet fel ellene (Ulp.—D. 13.1.1.). Ha viszont a *nova species* előállítója: *„non solum operam suam dedit, sed et partem eiusdem materiam praestavit",* tehát munkáján kívül saját anyagát is beledolgozta a szobor anyagába, úgy ő lesz a *nova species* tulajdonosa (Gai.—D. 41.1.7.). — A másik kérdés a házba beépített szobor tulajdonának kérdése volt. Itt a szobrász művét az épülettulajdonos szerzi meg, mert a szobor *„portio domus"* lesz (Ulp.—D.33.7.12.23.). Végül: mi volt a sorsa annak a szobornak, amellyel alkotója pl. egy közteret díszített? Ez bár nem lesz a polgárok (a közület) tulajdona, de ha valaki, így elsősorban alkotója a köztérről stb. el akarná vinni, bármely polgár *exceptio*-val védheti az illető ellen a köztér díszességét, ami a szoborban realizálódik (Ulp. D. 41.1.41.). Az alkotóművész személyét ilyen esetben annyira elválasztották a műalkotástól, hogy az a szobron még saját „szignóját" sem tüntethette fel, mert e helyett ott csak a *princeps* neve szerepelhetett (Macer. D. 50.10.3.2.). Ami egyébként a szobrászművész tevékenységét illeti, ha a Diocletianus-féle ár- és bérmaximáló edictumból indulunk ki, ahol a *marmorarius* (márványfaragó, aki szobrász is lehetett) napszámbére 60 dénárban volt megállapítva, arra kell következtetnünk, hogy a szobrászművészet a festőművészethez hasonlóan az *operae artificiales* kategóriájába volt sorozva, s a szobrásszal kötött szerződés *locatio conductio operarum (operis)* volt.

## VIII.

A fentiek alapján a következő megállapításokat tehetjük témánkra nézve:

*a)* A római jogban csak a személy, azaz a teljes jogképességgel bíró önjogú polgár részesült magánjogi védelemben; a személyiség — mint társadalmi realitás, amely az ember önmegvalósítására van hivatva a társadalomban — a modern fogalom, s a római jogban ismeretlen volt.

*b)* A személy egyes eszmei javai, amelyeket bizonyos esetekben a római magánjog védelemben részesített, azoknak az eszmei javaknak felelnek meg, amelyeket a modern jogtudomány „klasszikus személyiségi jogoknak" nevez (pl. becsülethez, jóhírnévhez, névviseléshez stb. való jog).

*c)* E személyi javakkal azonban az antik Rómában csak a „természetes személyek" rendelkeznek, a jogi személyek *(universitas, corpus, collegium)* azonban semmiképpen, szemben a modern jogrendszerekkel, ahol a jogi személy becsülete, névviselése, jóhírneve stb. polgári jogi védelemben részesül.

*d)* A modern jogrendszerekben adva van egy generálklauzula, amely a személyiség, tehát a személyi javak összességének általános polgári jogi védelmét deklarálja.[16] A római generálklauzula: *„Generaliter dicitur iniuria omne, quod non iure fit"* (a posztklasszikus és jusztiniánuszi jog terméke) e modern generálklauzulával nem identifikálható, mert ez csak az önjogú római polgárt, mint tulajdonost, vagy tulajdonosi helyzetben levő személyt (látszattulajdonos *bonae fidei possessor* stb.) védi általában a magánjog eszközeivel.

*e)* A modern jogrendszerek a személyiség polgári jogi védelmét a személy, mint tulajdonos polgári jogi védelmétől lehetőleg teljesen el kívánják választani, minthogy az eszmei javak etikai oldala, etikai jellege mindinkább előtérbe jut, s a személyt megillető ez eszmei javaknak áruszemlélete egyre inkább eltűnik a jogrendszerből.

[15] F. *Lucrezi:* La, tabula picta' tra creatore e fruitore. Napoli, 1984. — Th. *Mayer-Maly:* Nuove ipotesi in tema di „tabula picta", in Labeo 32 (1986) l. 78—82.

[16] E generálklauzula gyakorlati értéke persze meglehetősen problematikus, mert csak a személyiség polgári jogi védelmének az egyes személyi, eszmei javak védelme útján való biztosítása elvét deklarálja, de nem ad eligazítást a konkrét megoldások területén. Ezt az egyes személyi, eszmei javak polgári jogi védelméről szóló törvényszakaszok hivatottak realizálni, általában ez eszmei javakban beállott nem vagyoni károk megtérítése útján. A nem vagyoni károk megtérítésével kapcsolatos bírói gyakorlatunk azonban meglehetősen ingatag alapokon áll, s így a személyiség polgári jogi védelmének kielégítő szabályozása még távolról sem lezárt kérdés. Ld. *Törő* Károly: A személyiségvédelem buktatói. Jogtudományi Közlöny XLI. (1986) 10. 461—467.

# SZEMLE

*Sergio Cotta*

## Az együttlétezés mint a jog ontológiai alapja

### *I. Elméleti kiindulópont*

A lényeges indokok, melyek a jog *ontológiai* alapjának kutatására indítanak, végső soron két megfontolásra vezethetők vissza. Először, a jogi jelenség teljes megértése elkerülhetetlenné teszi megalapozásának kérdését — és ez alól nem jelentenek kivételt a jog *tudományos* elméletei sem. Valóban, csak egy ilyen megalapozás talaján tudjuk meghatározni a jogi norma *kötelező* jellegét, és ezzel a pusztán kényszerítő ráhatással szembeni különbözőségét. Másodszor, a nem-ontológiai megalapozások végül is nem alkalmasak a jogi norma kötelező jellegének meghatározására.

A jogi norma kötelező jellege és igazoltsága közötti viszony kérdését egy korábbi írás már tárgyalta,[1] és ebben már az említett második megfontolásról is szó volt. Tovább lehet menni tehát a nem-ontológiai megalapozások összefoglaló bírálatához, nagyobb figyelmet fordítva immár az ontológiai kérdésre.

A nem-ontológiai megalapozások, úgy tűnik, lényegileg három csoportra bonthatók, és eszerint tétetnek most vizsgálat tárgyává.

A nem-ontológiai megalapozások bírálata

### *II. Empirikus-ténybeli megalapozások*

Lényegileg — *in apicibus* — három csoportra vezethetők ezek vissza.

*1.* Megalapozás a *szankció*n, vagyis a normák előíró-szankcionáló tényleges struktúráján, vagy — modernebb és általánosabb módon kifejezve — a maga teljességében vett jogrenden (a jogrend szankcionáló képességén) keresztül. De egy ilyen struktúra: *a)* egy egyéni vagy kollektív bűnelkövetésre irányuló kényszerítő ráhatáson alapuló társaságnál nem határozza meg a norma vagy a jogrend specifikus jellegét; *b)* erőszakra utal, és ez nem kötelezettséget, hanem szükségképpeniséget hoz létre.

*2.* Megalapozás az *autoritás* révén. Ez megkísérli az előbbi hátrányokat kiküszöbölni azáltal, hogy megkülönbözteti a törvényes erőszakot a törvénytelen erőszaktól. Végleges megoldás azonban nem adódik belőle, ezért nem kielégítő. És valóban: *a)* ha az autoritást teljesen a hatalommal (és most nincs jelentősége, hogy hozzátegyük: az állam hatalmával) azonosítjuk, az előbbi már tárgyalt problémákba ütközünk; *b)* ha az autoritást *elismert hatalom*ként határozzuk meg (és ebben az esetben már van értelme az államra történő utalásnak), akkor fel kell tennünk a kérdést az elismerés miértjét illetően, hiszen annyiban lesz helye az autoritásnak, amennyiben különbözik a puszta hatalomtól. Ezért az autoritás a normák kötelező jellegének nem igazi alapja. Visszautal egy másik megalapozásra, melyet végsőnek tekintenek; ezt most fogjuk tárgyalni.

*3.* Megalapozás az *általános akarat* (a nép, a nemzet vagy más hasonló formula) által, ezt a fenti második értelemben vett autoritás alapjának tekintve. Ám minthogy az „általános akarat" kifejezésnek s a hasonlóknak tipikusan metaforikus a természete, ez csak kevéssé definiálható. És valóban: *a)* mindez csak *ex post facto* állapítható meg, vagy ha nem utólag, úgy a norma elrendelésén keresztül, mely az általános akarat reális létezésének a bizonyítása és egyszersmind a meghatározása (és ez is többnyire csak *többségi* és nem általános, Rousseau vagy az idealizmus értelmében). Ez esetben azonban a norma önmagának fogja képezni az alapját (ami persze *circulus vitiosus*). Megállapítható ez a normának való tényszerű engedelmesség útján is. Ez viszont nem elegendő bizonyíték, hanem a norma kötelezőségének egyszerű vélelmezése. A másik esetben *b)* ez az általános akarat visszautal a szuverén nép ideológiájára vagy a nemzet romantikus ideológiájára. Ám ezek csak azokat kötelezik, akik ezeket osztják — és mindez ma egyébként is válságban van a forradalom ideológiája s a létezés világméretű problematikája következtében. Valóban, a forradalom ideológiája magába foglalja a nép vagy nemzet antagonisztikus osztályokra osztottságát s a nemzeti történelem folytonosságának elutasítását egyaránt. Milyen értelemben beszélhetnénk még egyáltalán a nép vagy nemzet kötelező akaratáról? Másfelől a létezésnek aligha vitatható világméretű problematikája legalábbis kérdésessé teszi a nemzet s a vonatkozó ideológia értékét.

### *III. Logikai-formális megalapozások*

Ezek tekintetében kettőre szorítkozom. Ezek valamiképpen mind összekapcsolhatók elsődleges szinten az etikai megismerhetőség tagadásával, melynek alapvető összetevője, hogy a lét *(Sein)* és legyen *(Sollen)* levezetést mint kognitivista levezetést nem ismeri el.

*1.* Megalapozás a jogi normákat megfogalmazó nyelvi kifejezések *logikai természetén* keresztül. Az ilyen megnyilatkozások általában előíró vagy deontikus természetűek (*Sollen*-kijelentések), minthogy az ember szabadságára és akaratára irányuló legyent[2] állapítanak meg. Ezért a norma világosan különválik a leíró vagy általánosabban az aletikus, a létről szóló megnyilatkozásoktól (a *Sein*-kijelentésektől), amelyek a megismerő tevékenység körébe tartoznak.

A norma deontikus természete ugyanakkor önmagában nem képes az előírások általános kategóriáján belül specifikus voltát meghatározni, hiszen kétségtelenül körébe tartoznak a pusztán kényszerítő előírások is, melyeknek ésszerűen kötelező jelleg nem tulajdonítható. Röviden: bár minden nomra előírás, de nem minden előírás norma. Ezért a normatív megnyilatkozás logikai természete nem elégséges, hogy kötelező jellegét megalapozza.

*2.* Megalapozás a rendhez való *formális hozzátartozáson* keresztül. Ez a megalapozás arra irányul, hogy elhárítsa az előbbi kifogást. Nevezetesen, a norma deontikus jellege, kell-struktúrája szükséges, ám nem elégséges. A jogi norma specifikus jellegében ezt az adott rendhez való formális tartozása határozza meg. Ám ez a megoldás sem kielégítő, és több oknál fogva nem. Nevezetesen: *a)* ha a jogrendet egy tényről szerzett adatként fogjuk fel, ez maga után vonja a lét és legyen immár elutasított levezetését; *b)* ha a jogrendet általános akarat kifejeződésének tekintjük, az ezzel kapcsolatban már tett ellenvetésekkel találjuk magunkat szemközt; *c)* ha a lét és legyen közti megismerő jellegű levezetés elkerülése végett a jogrendet egy alapnormából származtatjuk, visszavezetésünk majd a végtelenségig fog tartani, hiszen az

---

*Sergio Cotta* egyetemi tanár, a Római Egyetem Jogfilozófiai Intézetének igazgatója (Róma).

[1] Vö. S. *Cotta:* Le problème de la justification scientifique des normes. Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto, LVI/1979. 5—20. old.

[2] Nem veszem itt figyelembe az ún. *konstitutív normá*kat, melyek tekintetében egyébként a nem-ontológiai megalapozások még kevésbé kielégítőek.

alapnorma nem lehet a normához képest transzcendens (miként Kelsen állítja), lévén maga is norma,[3] és ez esetben önnön magához képest lenne transzcendens (ami pedig *circulus viciosus*); *d)* és ha végül az alapnormát akarati aktusnak vagy ezen alapulónak tartjuk — amit Kelsen, helyesen, tagad, kiállva ilyen irányban a transzcendentalitás mellett —, akkor, minthogy az akarati aktus szintén tény, visszaesünk a lét és legyen közötti, már tagadott levezetésbe.

### *IV. Értékekkel történő megalapozás*

Az ilyen megalapozás túlmegy az önmagában nem kötelező tiszta tényen, és túlmegy a pusztán rendszertani formalizmuson is, mely légüres térre támaszkodik csupán. Mégis különböző módon osztják ezt filozófiák, etikai szemszögből nem-kognitivisták és a lét és legyen közötti megismerést vallók egyaránt.

*1.* A léttől a legyenhez vezető megismerést valló felfogás nem áll meg a normatív megnyilatkozások elemzésénél. Számára a jog általában (és így a norma is mint egy adott rend része) végső alapját logikailag helyesen az értékekben találja meg. Ezeken viszont nem haladhat túl, minthogy csak a tények területét találja, és ezekből nem deontikus megnyilatkozásokhoz, hanem csak aletikusokhoz juthat el. Az értékítéletnek az értéknormából történő levezetése viszont nem megy túl a legyen területén, és ezért jogosan viszi át a normákra az értékek kötelező erejét. Ám ez az álláspont nem kielégítő, és ellentmondó is.

És valóban: *a)* az értékek és az azokat követő értékítéletek — szubjektívnek tartott eredetüknek köszönhetően — vagy olyan normákat eredeztetnek, amelyek csak azokat tudják kötelezni, akik ezeket az értékeket megteremtik vagy osztják, ám a második esetben nem világos, hogy miként vállalhatók egyáltalán, hacsak nem tartalmazzák a tárgyilagosság valamilyen elemét, miként ezt épp a perelmani argumentációban az „egyetemes hallgatóság" *(auditoire universelle)* fogalmával sugallja. *b)* Ha viszont az értékek nem pusztán szubjektív eredetűek, hanem valamiféle értékelő általánosságot fejeznek ki, akkor történelmi-szociológiai valóságként kell felfogni ezeket, melyek a lét síkján helyezkednek el, és így óhatatlanul beleesünk a tagadott levezetés hibájába, a létről a legyenre. *c)* Mindkét esetben tisztázatlan, vagy legalábbis nem megfelelően tisztázott az értékek kötelező természetének kérdése (vagyis: *miért* kötelezőek?) — ezt vagy nyilvánvalónak tartják, vagy axiómaként fogadják el.

*2.* Problémánk szempontjából jelentős kognitivista filozófia egyfelől a materiális értéketika, másfelől az utolsó évtizedek során ujjászületett természetjogi gondolat. Ezek kifejezetten az értékek eredetének kérdésével foglalkoznak, igyekezve kimutatni ezek objektivitását, és megvilágítani kötelező jellegüket, mint amiből a normák kötelező jellege származik. Ám úgy vélem: nem oldják meg megfelelően a kérdést.

*A)* A materiális értéketika (Scheler és Hartmann) az ember sajátos természete jellemzésének a kiszélesítéséből indul ki: az értelem szférája mellett itt található az érzelem szférája. E második szférában az érték *a priori*ként nyilvánul meg, de nem tisztán logikailag, hanem emocionálisan is, éppen az érzelmihez viszonyulva, mint a legyennel szemben az érték léte, ellátva tehát konkrét objektivitással. *Intuíció* útján fogható fel, „érték-szerv" vagy „érték-érzelem" révén, melyek — az észhez hasonlatosan — szintén az emberi természetben rejlenek. Ily módon arra törekszenek, hogy egyfelől elvonják az értéket a kanti gyakorlati ész elvont formalizmusától, másfelől pedig véglegesen megoldják az értékek megalapozásának problémáját, bizonyítva az értékek eredetiségét.

De ha helyes is azt állítani, hogy az érték aprioristikus az értékítéletekhez s így a normákhoz képest (vagyis egy *a priori secundum quid*), azt már nem helyes kijelenteni, hogy *a priori simpliciter,* vagyis hogy nincs szüksége további megalapozásra. Az ilyen abszolút aprioritást csak állítjuk, de az állítás nem bizonyítás, hanem éppen lemondás a bizonyításról. Valóban: ha helyes is kiemelni az értékérzés és az értékek egyetemes *jelenlétét* az emberi világban, e kiemelésnek csupán ontikus-fenomenikus jelentősége van (tehát nem döntheti meg Kantnak az „erkölcsi érzés"-re vonatkozó bírálatát); ezért nem ad érvényes magyarázatot az értékek alapjára (hogy: *miért* is vannak) és kötelező jellegük megalapozottságára. Egyszerű jelenlétük nem elegendő annak megvilágítására, hogy honnan is ered az értékérzés és az érték, milyen *principium reddendae rationis* áll mögöttük. Ezért nem gondolható el a történelem az (emberi) természet nélkül — annál kevésbé, mivel az idézett gondolat szerint mindezt materiális tartalmukban kellene értenünk. Az értékek aprioritása tehát a materiális etikában lelepleződik, amennyiben vagy empirikus megfigyelésből vesszük (és akkor nincs szó valóságos aprioriról), vagy egyszerűen állítjuk. Egyik esetben sem tudjuk igazán kimutatni az értékek objektíve kötelező természetét, vagyis az általuk áthatott normák kötelező jellegét.

*B)* Az ujjászületett természetjog — véleményem szerint helyesen — azt javasolja, hogy vonjuk ki az értékeket az emocionalitás köréből — megerősítve ezzel Kant kritikáját az érzékiség *(Sinnlichkeit)* által diktált célokról —, olyan értelmező megalapozást adva nékik, amelyik nem függ esetlegességektől és az érzékiség szubjektivitásától, és nem is tisztán formális. Ebben a perspektívában az értéket — kifejezett ontológiai utalással — az emberi természet tulajdonképpeni *cél*jaként kell felfogni. Ám itt kétféle nehézség jelentkezik, és ezek gyengítik a meglévő ontológiai utalást.

Ha az érték a meglévő léte (az ember természete) *fölé* kerül, meghatározva annak célját, úgy ez azt jelenti, hogy ez néki valamilyen módon külső — vagy az értékek reális transzcendenciája folytán, vagy történetiségük fenomenikus módján. De az első esetben nem magyarázható meg, hogy miként fogadhat be a meglévő léte valóban transzcendentális értékeket, miként merítheti tehát belőle saját legyenjének jelzését. Annak kijelentése, hogy e meglévő léte „nyitott az értékre", csupán metafóra. A második esetben, minthogy a meglévő léte fölé történelmi értékek kerülnek, az ilyen értékek empirikusan esetleges tények lesznek, amiket misztikusan teremt az a misztikus lény (jobban mondva: lényesítés), ami maga a Történelem. Ezért — a nem-kognitivista ellenvetéstől függetlenül — nem képesek másra, mint a normák kötelezőségének csupán esetleges helyzetek tekintetében történő empirikus megalapozására, és ennélfogva mindig vitathatók maradnak.

Ha viszont az értéket nem külsőnek tartjuk, hanem a meglévő létében *foglalt*nak, mint annak saját célját, mely a legyent jelzi (amint ezt a természetjog új irányzataiban többnyire érvényesülő tendenciák mutatják), akkor a legyen adja a lét igazi valóságát. Ezért vagy visszavezetik ezt a legyen

[3] Az alapnorma *mint olyan* határnak tekinthető. A *pozitív* jogrendszerek *tudománya* olyannak ismeri el, amelyen nem lehet túllépni. Ám nem képezheti olyan kutatás határát, amely arra irányul, hogy megértse a jogot általában, és nem a normák kötelező volta alapját.

útján megvalósítandó elvont „eszmé"-re (amint ezt kritikai éllel Heidegger felvetette); avagy a lét egybeesik a létezés esetleges fogyatékosságaival, melyeknek fölébe kerül — hogy honnan, nem tudható — az érték és a legyen.

Mint látható, az állított ontologikus vonatkozással szemben erősebb a teleologikus-értékelméleti vonatkozás, melynek mindazonáltal nem megfelelően világos az eredete (jelesül: *miért* van a meglévő létének célja?). Ebből következően a jog sincs kellően megvilágítva, így tehát kötelező voltának az értelme is homályban marad.

### Egy ontologikus megalapozás körvonalai

A legyen s így a jog ontologikus megalapozásán nem a kötelezettségek és normák *tartalmá*nak levonását értem az emberi természetből, a racionalista etika s a természetjog módján. Hanem a *miért* meghatározását az emberben és csakis az emberben; vagyis hogy a létezők e különös osztályában megtalálhatóan adott a legyen elkerülhetetlen vonatkozása.

Ha nem tévedek, úgy a fenti megalapozásokból a *miért* meghatározása teljesen hiányzik, vagy legalábbis nem megfelelő. Hogy pontosan beszélhessünk róla, szükséges figyelembe venni nem csupán a közvetlen viszonyt a lét és legyen között, hanem a van *(Sein)*, a létezés *(existentia)* és a legyen *(Sollen)* hármas kapcsolatát. Viszont (és ez persze korántsem új felfedezés) a létezés közvetítése nélkül — vagyis *olyan feltétellel, amelyik nem esik egybe a meglévő létével és mindamellett nem is kívüleső a számára* — nincs értelme a legyent átvinni a van területére. Az, vagyis a legyen, idegen lenne ott; nem lenne más, mint naturalisztikus kifejezés: szükségelt ugyan, de nem köteles, nem is kötelező.

### *V. Létezés a van és a legyen között*

Kierkegard és Heidegger tanításával összhangban (de a keresztény, különösen az augusztinuszi gondolatnak megfelelően is) a létezés összefoglalóan a lehetőség megéléseként jelölhető meg. Ebben benne rejlik, hogy a meglévő tudomást szerez magáról — elsősorban mint olyanról, mint amelynek lehetősége van. Itt mindjárt felvetődik a létezésnek a meglévő létéhez tartozása, és ezzel együtt különbözősége. És: mi a *hozzátartozás?* A meglévő létezési lehetőségei csak magának a meglévő létének potencialitásából eredhetnek: „minden változás valóban mindig feltételez valamit" — mondja klasszikus módon Kierkegaard.[4] A lét azért, mert valóság és nem pusztán eszme, minthogy valóságos feltétele a lehetőnek, a létezés alapja. És: mi a *különbség?* Abban, hogy lehetőséggel rendelkezünk, benne rejlik, hogy a meglévőnek léte nem merül ki adott létként jelentkezésében, hanem benne van a meglévő létének *nem teljessége* is: *„un certain manque d'actualité"*, mondja Gilson, összegezve a keresztény metafizika álláspontját.[5] Ekként ír Kierkegaard is: „egy ilyen lét egyúttal nemlét is, tehát lehetőség."[6]

Mind a hozzátartozásnak, mind a különbözőségnek együttes jelenléte — mindkettőt a lehetőség jelenlétének fényébe helyezve — megmagyarázza a létezés komplex struktúráját, mely soha sincs a lét nélkül (melyről elfelejtkezik a tiszta fenomenizmus), és mindig túl van az adott léten (mely mellett szilárdan kitart a tiszta naturalizmus). Ebből következik a létezés dialektikus dinamizmusa, mely a létben lévő lehetőségek megvalósítására törekszik, hogy azt teljességhez segítse.

A létezés e dinamikus dialektikája feltárja számunkra a meglévő ontologikus struktúráját, és benne megalapozottnak mutatkozik. E struktúra — egy olyan gondolatmenet szerint, amely Szent Ágostontól Kierkegaardig és Husserlig tart — a *véges és végtelen kettősség*ként definiálható. Véges; mert a meglévő különös és esetleges, tehát magában a létben foglalt lehetőségek észlelésére és megvalósítására irányuló képessége korlátozott — időlegesen is. Végtelen; mert saját végességének tudata annyit jelent, hogy túllépett annak különösségén és esetlegességén: nem gondolható el véges a végtelen nélkül, és a végtelen elgondolása a meglévő létének valóságos képessége.[7] Ez a kettős struktúra az oka a lét nem-teljességének, vagyis annak, hogy a lehetőségeknek is és a létezés dialektikus dinamikusságának is egyaránt a forrása. Meghatározza azt az ontologikus különbséget, amely jellemzi az emberlényt, és ezért nem is haladható túl.

Ezért a tudat — az önmegfontolás első szintjén a lehetőség tudata — mélyebb szinten a sajátosság és az esetlegesség tudatának bizonyul: *mint* a lét hiányossága a végtelen oldaláról s ezért mint a lét *szükséglete* a végtelen irányában. Az érték az, melyet a tudat olyanként ismer fel, mint ami képes arra, hogy a lét hiányosságát s szükségletét kielégítse. Tehát az, melynek eredete a meglévő létében rejlik és igénye szerint abból kell elérnie saját teljességét azáltal, hogy megvalósítja a lehetőségeket, melyek sajátjai: megvalósítva tehát *valóságosan,* azaz a kettős struktúra áthághatatlan keretében. Ám mivel természete és megjelölése szerint a lehetőség vagy megvalósítható, vagy sem, az érték magában foglalja a legyent *(dovere essere)* is, mely pontosabban, mint *kell hogy legyen (dovere de essere)* értendő: a meglévő önmegvalósításának normája a véges és végtelen dialektikus szintézisében.

### *VI. Létezés és együttlétezés*

Az eddig elmondottak arra irányulnak, hogy megvilágítsák a létezés dialektikáját lét és legyen között, mely nem valamely „egyetlen" egyén sajátja, hiszen egy ilyen elszigetelt létezés nem is reális, nem is elgondolható. Valóban nyilvánvalónak tetszik, hogy a véges és végtelen kettős struktúrája — mely meghatározza az ontologikus különbözőséget — egyének sokféleségének a sajátja. Valóban: a legelemibb és legvitathatatlanabb empirikus észrevétel is azt mutatja nékünk, hogy fenomenikus „lét"-ünk *(Dasein)* nem más, mint „együttlét" *(Mit-dasein).* De a fenomenologikus elemzés Husserl módjára továbbmegy: megmutatja, hogy az én magáról való elgondolása együtt jár egy másik olyannak az elismerésével, aki *alter ego,* olyan „mint én".[8] Elismerése tehát annak, hogy

[4] S. *Kierkegaard:* Briciole di filosofia (Filozófiai morzsák), Opere a cura di C. Fabro, Firenze, 1982. 238. old.

[5] „A ténylegesség valamelyes hiánya." E. *Gilson:* L'esprit de la philosophie médiévale. Paris, 1948. 68. old.

[6] *Kierkegaard:* Briciole, uo. Hasonlóképp vélekedik az „Il concetto dell'angoscia" (Az aggodalom fogalma) c. írásában (Opere, 153. old.) is: „Az ember... az idő és az örökkévalóság szintézise."

[7] Ennek kapcsán tűnődhetünk Borgesnak a nyelvre vonatkozó mélyreható észrevételéről: „az emberi nyelvekben nincs mondat, melyben nem foglaltatna az egész mindenség. Ha azt mondjuk: *tigris,* ez annyit jelent, mint azt mondani: tigrisek, melyek nemzették, szarvasok és teknősbákák, melyeket felfalt, étel, mellyel a szarvasok táplálkoztak, föld, mely ez ételnek anyja volt, ég, mely fényt adott a földnek... egy isten nyelvében minden szó a tények e végtelen láncolatát nyilvánítaná ki — és nem implicite, hanem explicite, és nem progresszív, hanem közvetlen módon." J. L. *Borges:* El Aleph. La escritura del dios. In: Obsar completas. Buenos Aires, 1974. 597—8. old.

[8] E. *Husserl:* Meditazioni cartesiane (Cartesianus meditációk). V med., különösen 48—55. §§.

kölcsönös, és ezért megakadályozza, hogy a másikat mint az én puszta képviseletét, kivetülését gondoljuk el. A *másik*nak ugyanazok a képességei, mint az énnek. Ugyanaz tehát az ontologikus struktúrája: ez az, ami *közös*. Ezért a fenomenikus „együttlét" az ontologikus egyenlőség kifejeződése. Ebből következik, hogy az érték minden emberben jelentkezik a fenti értelemben, és így jelentkezik a legyen is, mint kell hogy legyen.

Mindamellett: vajon az ontologikus egyenlőség csak „együttlét"-et fejezhet ki (és ezáltal legitimálhat) mint egyszerű *mellette létet* az elkülönültségben vagy közömbösségben, avagy — mondjuk Heideggerel[9] — egy egyszerű „együttes közlét"-nek a külsőségében? Már a felületes empirikus megfigyelés is lehetővé teszi, hogy nemmel válaszoljunk, hiszen bizonyítja az egyénnek megszüntethetetlenül viszonyokban állását *(relazionalità)*: élet ad életet, élet az élettel — az élet terminust a maga (biofizikai, aktív, kulturális stb.) teljességében értve. Az ontológiai megfontolás megvilágítja és megerősíti az empirikusan adottat: végességük folytán a kettősséggel jellemzett lények nemcsak hogy nem képesek tagadni egymást, de le sem tud mondani egyik a másikról; legalábbis amíg a kölcsönös kommunikáció és megértés lehetséges számukra a végtelenben való közös részvétel által — ami nélkül nem érthető, hogy miként érthetnék meg egymást a teljesen véges lények. Másfelől a kölcsönös kommunikáció és megértés megszüntethetetlennek bizonyul más szempontból is. Valóban: ha hiányozna ez, úgy e körülmény minden egyént arra ösztönözne, hogy abszolutizálja önmagát, végtelennek tekintve saját végességét — ez pedig ellentmondana mind a logikának, mind az ember ontologikus feltételének.

Ezért az „együttlét" a *kölcsönös fogadás viszonya* ontikus-fenomenikus kifejezésének bizonyul, mely benne foglaltatik a meglévő létének hiányosságában-szükségletében és a kettős ontologikus struktúrában. E viszonyt az *együttlétezés* fogalmával jelölöm. Ez az alapvető és áthághatatlan feltétel ahhoz, hogy az egyéni létezés megfeleljen a meglévő létének, minthogy önmagunk teljes megismerése és megvalósítása (a van és a létezés közötti különbségből eredő követelmények sorozata), ha mint együttlétezőt ismerjük és valósítjuk meg.

[9] M. *Heidegger:* Essere e tempo (Lét és idő), a cura di P. Chiodi. Torino, 1969. 407. old.

### *VII. Az együttlétezés mint a legyen kritériuma*

Önmagunk együttlétezőként megismerése és megvalósítása megvilágítja, hogy milyen az alapvető ontologikus szükséglet. Mindamellett ez nem determinisztikus folyamat, mely automatikusan, egyöntetűen és egy időben folyna le minden egyénben és egyén között. Valóban: a végesség, mely az embernek sohasem teljesen meghaladható módon sajátja, abban is megnyilvánul, hogy a valóságos egyéni képesség — mind az, hogy megértsük és fogadjuk a másikat, mind pedig az, hogy értelmezzük és megvalósítsuk a végtelennek belső ösztönzését — korlátozott, sajátos és esetleges. Ezért ténylegesen ontikus síkon az egyének közötti viszony nagyon gyakran asszimetrikus és összhang nélküli; ezért meg-nem-értést és idegenkedést idéz elő a létezők között mind az érzékelhetőség, mind az intellektus oldaláról, okot adva tehát a konfliktusra. Az „együttlét" így, tiszta onticitásában élve, konfliktusos.

Mindamellett még a konfliktus is tanúbizonyságot nyújt az elkülönülésnek és a viszony túlhaladhatatlanságának az abszurditásáról, minthogy az is viszony: az ellentét viszonya. Ám az ellentét viszonya nem haladja túl az esetlegességet, mert még ha *önmagában* vesszük is, Hegellel szólva sohasem *önmagában és önmagáért* van, amennyiben nem cél önmagában, hanem magában rejti céljaként (és eredményeként) az uralom viszonyát. De az uralmi viszony, ha abszolutizálnók a létezés legfőbb hermeneutikus (a konfliktusos „együttlét"-et szabályozó) kritériuma szerint, az embert (mind az uralót, mind az uraltat) tiszta célszerűségre redukálná, minthogy legyőzhetetlenné tenné a meg-nem-értést és lehetetlenné a fogadást; ezért megfosztaná az embert ontológiai státuszától, dologgá alacsonyítva őt. Ebből a szempontból — ám mégis fenomenológiai dimenziójának a határai között — a szolga és úr viszonyának hegeli elemzése felülmúlatlan marad.

Ezért a fenti értelemben vett együttlétezés, amennyiben a kettős lény alapvető ontológiai szükségletében benne rejlik, nem más, mint az emberek közötti és interszubjektív (baráti, gazdasági, politikai, jogi, erkölcsi) viszonyok különböző típusai ontikus létének *principium reddendae rationisa,* amivel kapcsolatban e típusok mindegyikéhez saját struktúra érthető, mint az ontologikus szükségletre adott különös válasz. De ezért magáért (a már kiemelt szükséglet-érték viszonyáért) egyszersmind nem más, mint empirikus kialakulásuk és lefolyásuk alapvető értékkritériuma. Valóban: lehetővé teszi, hogy *objektív* módon (azaz egyetemesen érthető és ellenőrizhető érvényességgel) ítéljük meg megvalósítási módjuk többé vagy kevésbé széles körű és mély megfelelőségét, tekintettel egyrészt a kölcsönös fogadásra, másrészt a meglévő lennije hiányossága hegeli értelemben vett „elvételé"-nek szükségletére tekintettel. Vagyis az együttlétezés ontológiai szükségletének a kielégítésére tekintettel.

### *VIII. Együttlétezés és jog*

Miként mondottuk, az együttlétezés a végső kritériuma minden lehetséges emberek közötti viszony legyen-meghatározásának. És ennélfogva a jognak is.[10] Egyébként ez — a maga empirikus norma-valóságában, mely megállapítja az interszubjektív kapcsolatokban a megegyezés, valamint az ezzel egyidejű történeti szabályosság lehetőségét — egyszersmind nyilvánvalóvá teszi, hogy empirikus létének alapja az együttlétezés. Benne tehát a jog megtalálja a normáinak végső fokon történő megalapozására alkalmas érték-kritériumot, és így azokat kötelezővé is tudja tenni, kivonva az akarat és hatalom önkénye alól s egy tisztán formális legalitás légüres teréből.

Egyébként a jog képes kifejezni az együttlétezést (képes tehát hozzáidomulni saját alapjához), amikor az igazságossághoz alkalmazkodik. Ez a transzcendentális feltétel ahhoz, hogy a norma megfeleljen fogalmának: legyen egyetemes és egyetemesen tisztelhető, ahogyan Kant mondotta volt a törvényről. Mert valóban: az igazságosság magában foglalja az alanyok ontologikus egyenlőségét, jogaik és kötelezettségeik szimmetriáját, a cselekmények érdemeinek s hibáinak arányosságát, az eljárás pártatlanságát. Röviden: az igazságosság mindenkinek megadja a magáét, és senkit sem károsít a rendben az egyetemes együttlétezés mértéke szerint. Befejezésül tehát megállapíthatjuk: az együttlétezés a jog ontológiai alapja, és egyúttal azon különféle elrendezések és normák objektív igazolásának a kritériuma, amelyeknek kötelező minőséget ad (vagy amelyek kötelező voltát megtagadja).

[10] Erről bővebben l. Sergio *Cotta:* Prospettive di filosofia del diritto (Jogfilozófiai perspektívák), 3. kiadás. Torino, 1979. II. rész.

*Mádl Ferenc*

**A Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémia konferenciája a Harvardon***

*1.* A pátosz — a múlt fényét és értékeit minduntalan a mába vetítő, a történelmet a téren sétáló háziasszony előtt vagy az egyetemi campuson órájára siető hallgató számára is megjelenítő szemlélet, a szinte mámoros történeti szerepjátszás és az ugyanakkor hétköznapiasan természetes „oda-vissza sétálás" a nagy történelem és az éppen ma délelőtt között — egyik érdekes amerikai jelenségnek tűnik a frissen érkező külföldi számára. Hadd példázzam egy kicsit. A „founding fathers" állandó idézése, a „We the people of the United States of America" (a Függetlenségi Nyilatkozat mondatainak) oly jelenvalóvá tétele, a nagy Boston Tea Party állandó ünneplése (a Harvard Egyetem a Bostonhoz kapcsolódó Cambridgeben van) öntudatlanul is tudatosul valahol. A Harvard előtt rézzel az utca kövében kiöntött patkók Lexington tábornok lovascsapatának csatába vonulását mondják el (tény, innen indulva vívtak először véres csatát 1775-ben az amerikaiak az angolok ellen az amerikai szabadságharcban, és hát olyan hosszan mennek az ember előtt a rézpatkók a kőben, a fényesre koptatott réz meg annyira az ember szemébe vetíti az egész képet, hogy mint valami délibábos vízióban már-már magát is vonulni látja a sorban). A Jogi Karról a tér másik oldalán lévő Sheraton Commander hotelbe érve a hallban a nagy Commander fellobogózott bronzszobra fogadja az érkezőt, néhány méterrel odébb a parkban egy bekerített fa alatti íráson meg megtudni, hogy „Washington took command of the American army under this tree — Washington e fa alatt vette át a parancsnokságot az amerikai hadsereg felett" —, igaz, nem rég volt a 200 éves évforduló, látni sokakban a nem is kért mentegetőzést, de hát ilyen rövid még ez a történelem, azért kell annyira becsülni. És belépve a Hardvardra, itt is az embert mindjárt „betessékelik" a történelembe: hamar megtudni — ott van a szobra a parkban (éppen a japán tévé stábja „csinál vele riportot"), sok helyen olvasni —, hogy ez az USA első egyeteme, amelyet John Harvard, az Új-Angliába vándorolt angol lelkész végrendeletével és abban rendelt vagyonával alapított 1638-ban, és amelyről már a múlt század végén is úgy írt a tudvalevően száraz és objektív igazságra-valóságismeretre törekvő Pallas Lexikon, hogy „Észak-Amerika legnevezetesebb egyetemévé fejlődött", s hogy a Harvard no. 1. az „Ivy League"-ben (a Borostyán — műfordításban talán helyesebben Babér — koszorús Ligában), ma is szinte közhely arrafelé.

Odébb a campus egyik legpatinásabb nagy épülete, a Memorial Hall, az egyetem, a Harvard régi és máibb nagyjaival képekben, szobrokban, márványtáblákon, emléksorokban, tudósok és — sokan — elesett hősökkatonák egyszerre. A látogatót is megszállja valaminő történelmi levegő, amikor tudományának könyvekből ismert nagy alakjait történelmi és életszerű háttérbe állítva ott látja szoborba öntve vagy lóra pattanva csatába indulni (hadd említsek csak egyet szűkebb érdeklődési körömből: ott megtudtam, hogy Joseph Story a Jogi Kar egyik első professzora volt, s hogy miként élt, írt és politizált államférfiként is a cambridgi képviselőházban, miközben a modern magánjog egyik atyjává is vált). De ezt a történelmi bugyrot a Harvard-man állandóan magával viszi a mai modern falak közé is; az egészen új Institute of International Legal Studies különböző szintjein megannyi tárlóban megannyi út a közvetlen vagy távolabbi múltba, igényesen átfogó és szép pl. a Rosco Pound hallrészlet a földszinten e kiemelkedő jogtudós műveivel, életével, sok képpel, a Harvardon és a nemzetközi jogtudományban betöltött szerepével. A Jogi Kar könyvtára valóban a költő patetikus gondolatait idézi fel, évszázados kódexeivel és 1,5 millió (másfélmillió) jogi könyvével a világnak e téren ritkán (ha egyáltalán) látható teljessége. Nos, amikor ezt a sok mindent az Európából érkező vándor észreveszi, és rajta meg észreveszik, hogy ezt észreveszi (mert otthon hosszabb a múlt, és a hosszú múlt annyira természetes, hogy értékeit nem kell, vagy nem is illik annyira számon tartani, annyira magunkon hordani), akkor kimondatlanul is épp ezt válaszolják, hogy hát most vagyunk 350 évesek, „ünnep van (hát itt) a világon", és hát tényleg komoly iskola lettünk, amilyen a Metropolitan a nagy európai operaházakhoz képest, na meg könnyű önöknek, akik csinálták az évezredeket, az európai kultúrát, amiből mi is lettünk, lehet hogy gyermeteg dolog, hogy ezt állandóan mondjuk, mintha állandóan el akarnánk magunkkal hitetni, hogy ez tényleg igaz.

No de, most már igazán ideje rátérni a fenti címben ígért kis beszámolóra, elnézést vagy belátást kérve, hogy e sorok írója is „áldozatul esett" ennek a múltat kereső és mutató környezetnek, és egy időre magával hozta ezt a mondott történeti atmoszférát, amit íme ez, az egész íráshoz képest hosszúra sikerült historikus bevezetés is tanúsít. Sőt még igazában nincs is vége. A Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémiáról szólva, annak annalesei (Donald B. King: The International Academy of Commercial Law, St. Louis, 1986, 80 old.) is a messze, ezúttal az európai múltba mennek vissza, a középkor hajnalába, amikor a másodszor kivirágzott római jog a világ lex mercatoria-jává lett, amikor — így ír az idézett annales — már jellemző volt a kereskedelmi jogi ideák és gondolatok országhatárokon túl nyúló kicserélése, a történeti mélységű, a görögökig nyúló kreatív szemlélődés, hogy valami jobb jogra jussanak, ahogy ezt a Nikomachosi etikában Aristoteles oly szépen megfogalmazta. Mindez, mint a gondviselő messzeségéből idefordult felhős és utána szivárványosan tiszta ég a hűsítő nyárdélutáni esőt, az emberre megint rábocsátja a történeti háttér tisztító-értékválasztó áldását, és már el is hiszi, meg talán úgy is van, hogy utána mindent tisztábban lát. Olyan ez már, mint a raffaellói stanzák nagy akadémiája a Vatikáni Múzeumban, ahol az „Atheni iskolá"-ban és társaiban ott sétál és vitázik előttünk a jog, a teológia, a természettudomány, a filozófia és poezis megannyi auctora, egy nagy nemzetközi konferencia az egész, Aristoteles Etikájába készül lapozni, Pythagoras trigonometriáját demonstrálja, Platonon látszik a szellem arisztokráciája, Justinianus a nagy kódexeket ajánlja, Cicero pátosszal szónokol, Vergilius középiskolai latin óráink Aeneis-ét tanítja és így tovább. Nos, ez az akadémia, az oly mélyről táplálkozó Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémia most a Harvardon vett székhelyet, ahol mind architektúrában, mind a jog egyes területein, valamint a kutatás és az oktatás feltételeit illetően már a XXI. századba is átsétálhatunk. Ezt érzékeljük pl. ha bemegyünk a számítóközpontba, vagy megszólaltatjuk a törvények, a nemzetközi egyezmények, a bírói gyakorlat és az irodalom országos központi agyából bármikor, szinte mindent szolgáltató-kiíró Lexisterminált (így hívják az egyik számítógépes jogi információs rendszer tíz-

---

*Mádl Ferenc* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* Cambridge, Massachussetts, 1985. augusztus 5—8.

ezernyi végállomását). Leckét kaphatunk arról is, hogy a globális méretekben gondolkozó hatékony gazdaságot a jogi oktatásban a tárgyak milyen endogén komplexitású sokasága szolgálja (hogy a korszerű teljességgel folyó oktatásnak arra a részterületére térjek, amelyhez az Akadémia tevékenysége is kapcsolódik), érdekes lista, érdemes rajta elgondolkozni (!): a kereskedelmi jog általános tanai, kereskedelmi fizetések intézményei, kereskedelmi ügyletek, garantált (biztosítékokkal kötött) ügyletek, az adósok és hitelezők jogai, a vétel, vállalati és piaci tervezés, a társasági jog elvi alapjai és rendszere, a kereskedelmi társaságok, részvények és más értékpapírok, vállalati reorganizációk, csődjog, nemzetközi magánjog, külföldi ítéletek elismerése és végrehajtása, választottbíráskodás, a gazdasági verseny joga, bankügyletek, fizetési rendszerek, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, biztosítás, összehasonlító jog, nemzetközi gazdasági jog, a szocialista országok gazdaságának jogintézményei, a jog és a gazdasági változás Afrikában, licenciaszerződések, a harmadik világ gazdasági jogi problémái, a fejlődő országok és a nemzetközi beruházások, a csendes-óceáni térség gazdasági jogi kérdései, nemzetközi kereskedelmi ügyletek, doing business with China, doing business with Japán, külföldi beruházások a természeti erőforrások körében, könyvelés és számvitel, jogpolitika és az ipari szerkezet, az új technológiák és a jog, biotechnológia, felelősség (torts), jogorvoslatok (remedies), környezet- és településtervezés és -fejlesztés (s a lista még hosszabb lenne, ha az adójog, a tulajdonjog, a szövetkezeti jog, a munkajog, a polgári eljárásjog és a polgári jog egyéb ágazatainak sok tárgyát is számba vennénk; a teljes tantárgyi palettáról pontos képet a „Harvard Law School Catalog 1985—86" List of Courses című fejezete ad). A dologhoz talán még hozzátartozik, hogy bizonyos kötelező polgári jogi, közjogi és civilisztikai alaptárgyak mellett a hallgató a magasabb évfolyamokban saját specializációs terve szerint szabadon választja ki egy-egy szemeszterének tantárgyait, pl. döntően a fentieket, ha a gazdaságba kíván majd menni. S hogy a XXI. század egyik jogi előszobájába is benézzünk, érdemes egy kicsit végiggondolni a Harvard Professzor Hal Scott, az Akadémia elnökének konferenciaelőadását az elektronikus fizetési tranzakciók jogáról („Electronic Funds Transfers from a US and International Perspective"), amit biztosan csak a rendszer behatóbb tanulmányozásával lehet jobban megérteni. A lényeg körülbelül a következő. A rendszer egyik eleme az ún. „Fedwire" (szövetségi elektronikus) fizetési rendszer, amelynek központjában a Federel Reserve Bank, a hálózatban pedig a többi sok száz bank helyezkedik el. A mindenkori áru- és szolgáltatás eladók-vevők ebben a rendszerben naponta (!) 180 000 fizetést eszközölnek, ill. fogadnak. Ez a 180 000 fizetési ügylet a mondott bankrendszer teljesen automatikus elektronikus érrendszerén keresztül bonyolódik, ez könyvel és irányít minden tételt arra a bankszámlára, ahova az tartozik az eredeti elektronikus impulzus szerint, ez csinál minden kliens és bank, és végül a központban lévő FRB számára is naponta (!) teljes mérleget, mindezt pénz és papírok mozgása nélkül, elektronikus kommunikációban. Ez a napi 180 000 transzfer az adott év adott napján egy transzferre vetítve 2.4 millió dolláros átlagot jelentett, az egész rendszer pedig napi 435 milliárd dollárt forgalmazott. A „Fedwire" természetesen könyveli a bankszolgáltatási költségeket, kamatokat is, ezeket is odatéve, ahova tartoznak. Az egész mérlegnek a rendszer egészében naponta nullszaldóra kellene zárnia, ha mindenki teljesít (ha mindenhonnan van mit elektronikusan lehívni, ill. megterhelni), ha nem húzódik át az egyik-másik fizetés éjfél utánra stb. Ilyen okokból azonban ún. overdraft keletkezhet, ez az adott napon 40 milliárd dollár volt. Ezt a Federal Reserve Bank „fedezi", addig míg a rendszer a következő napokban nem oldja fel, ill. más módon eszközölt intervencióval nem korrigálják. — A rendszer másik eleme a CHIPS (Clearing House Interbank Payment System — Nemzetközi Fizetések Bankközi Kliring Háza), amelynek központjában a működtető New York Clearing House van, részesei a hálózatban részt vevő külföldi bankok. Hasonló elektronikus kommunikációval az adott év adott egy napján 3.1 millió dolláros átlaggal 98 000 transzfer valósult meg, 300 milliárd dolláros összforgalommal. A rendszernek van még egy harmadik eleme is, a kormányvásárlások és fizetések bonyolítása; ez az adott évben évi 8 millió tranzakció mellett összesen 47 trillió dollár forgalmat bonyolított. Könnyű belátni, hogy ilyen számok mellett a korszerű, gyors és termelékeny fizetések igénye szükségképpen torkollik ilyen komputerizált fizetési mechanizmusokba. Azt is könnyű belátni, hogy ennek a jogba való átírása a banküglyetek és fizetések szabályozásának új szemléletét igényli, akkor is, ha csak a normális folyamatok jogi kanalizálására gondolunk, nem beszélve ennek az elidegenedett rendszernek — az ezernyi komputernek és milliónyi chipnek — lehetséges patologikus jelenségeiről, ezek kódolt önkorrekciójáról vagy manuálisan alkalmazandó terápiájáról, vagy a komputerizált számlák illetéktelenek által történő „dézsmálásáról", az elektronikus impulzusok ilyen szándékú „eltérítéséről" és így tovább.

*2.* A távoli múlt és a közeli jövőnek ezekből a vízióiból most már visszatérve a Harvard székhelyű Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémia konferenciájának általában nagyon is mai és humánusan egyszerű dolgaihoz, célszerű előbb röviden magáról az Akadémiáról is szólni.

A Nemzetközi Kereskedelmi Jogi Akadémiát 1983-ban alapították e diszciplína jeles képviselői. Első elnöke, a már említett Donald B. King professzor írta meg a hivatkozott annalesben az Akadémia eddigi történetét is, ha szabad három-négy évnyi időt történetnek tekinteni. Statutuma szerint az Akadémiának célja nemzetközi tudományos fórumot biztosítani a vélemények, ismeretek és eszmék globális áramoltatásához, alkotó vitákhoz. Evégből az Akadémia közvetlen kapcsolatot teremt tagjai között, rendszeresen tudományos konferenciákat rendez a világ különböző részeiben, tagjait a világ különböző régióiból választja, kiadványokat bocsát ki, ill. szervez, dokumentációs és könyvtári központot tart fenn, ill. támogat a tagok írásaival és általánosabb nemzetközi kereskedelmi jogi gyűjtőkörrel, erről a tagoknak és másoknak is információt szolgáltat. Jelenleg két ilyen központ működik: az egyik Professzor B. Stauder vezetése alatt Genfben, a másik Professzor B. Kozolchyk vezetésével Tucson-ban (University of Arizona, College of Law). Az Akadémia másodlagos célja, hogy a tagsággal nemzetközi elismerést adjon e terület kiemelkedő művelőinek („In the world of Academia, there is a relatively small amount of recognition of scholars in relation to the vast time and energies that go into such scholarship, it is most fitting that recognition through membership in the Academy be accorded to those persons", King, i. m. 2. old.). Működési elveit illetően az Akadémiát csak szakmai-tudományos standardok irányítják: nem országok képviseletét, hanem egyének

testületét jelenti, akiket a közös tudományos érdeklődés és magas szakmai értékítélet köt össze, ezért tudatosan vallja a nem-politikai és nem-megkülönböztető együttműködés elvét, tagsági és érdeklődési körét kiterjeszti a világ minden nagyobb jogrendszerére, így a szocialista jogtudományra is.

Tematikai (jogági-diszciplináris) érdeklődési területét illetően az Akadémia számára a kereskedelmi jog a klasszikus kereskedelmi jogot jelenti (tehát a nemzetközi gazdaság teljes polgári jogát, a fogyasztóvédelem jogára is kiterjedően), amelynek művelésében érdeklődési körébe vonja az erre a szférára közvetlenül ható nemzeti és nemzetközi eredetű közjogi mechanizmust is (gazdasági verseny, vállalati mozgás, áru- és pénzmozgás különböző jogi rendszereit, így pl. a GATT, az IMF, a WB, az EEC és más rendszerek releváns normáit is). Terrénuma tehát az ilyen értelemben vett modern lex mercatoria, a law merchant, de annak nemcsak nemzetközi, hanem belső jogi világa is. Az Akadémiának jelenlegi statutuma szerint 60 tagja lehet, amelyből 57 hely van betöltve. A korlátozott számot, úgymond, a célzott standardok óvása, valamint az indokolta, hogy könnyebben kezelhető működő testületről legyen szó.

Az Akadémia formális szervezeti rendjét a Mexico City-ben rendezett első konferencián 1983-ban határozták meg. Eszerint a működést a következő szervezeti mechanizmus biztosítja: a mindig három évre választott elnök, majd következő három évre megválasztott President-Elect („előelnök"), a főtitkár, a végrehajtókoordinátor, a Tanács (Advisory Board), amely a világ különböző régióiból származó elnökhelyettesekből áll; a volt elnök, a President-Emeritus hivatalos hatáskör nélküli méltóság, „who, however, may be consulted from time-to-time by officers or members of the Academy" (Annales, 9. old.). A jelenlegi elnök a már említett Harvard Professzor Hal Scott, a President-Emeritus a már szintén mondott King professzor; a Tanácsban Európát Professzor U. Drobnig (NSZK), Professzor J. Hellner (Svédország), Professzor R. Goode (Anglia) és Professzor B. Stauder (Svájc) alelnökök képviselik.

*3.* Ami már most az ezévi konferenciát illeti, először néhány szót a megelőző két konferenciáról.

Az első konferencia (Mexico City, Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 1983. június 15—17.) főtémája a fogyasztói ill. hitelezetti (adós) védelem volt a kereskedelmi jog egyes területein, úgy mint a hitelek és értékpapírok, a nemzetközi vétel, a technológia transzfer és a fejlődő országok, a részvények transzfere, a modern kereskedelmi register és nyilvántartás jogi mechanizmusai.

A második konferencia (Schloss Hofen — Insbrucki Egyetem, Ausztria, 1984. július 17—22.) „New Ideas, Comparisons and Developments — Új eszmék, jogösszehasonlítás és fejlődés" címet viselte, és a következő részkérdésekre terjedt ki: az etika és a kereskedelmi jog modern elmélete (a szerződéses szabadság korlátai történeti és elméleti közelítésben, a kereskedelmi tisztesség modelljei, felelősség és jogi koncepciói a kereskedelmi jogi forgalomban); fizetések és értékpapírok, akkreditív, összehasonlító csekkjog; a fogyasztói hitelek és megtévesztő kereskedelmi praktikák; a fogyasztóvédelmi jog az egyes jogrendszerekben; a vegyes — magán és állami — társaságok; a nemzetközi vételre irányadó jog; jogegységesítési és harmonizációs tendenciák a kereskedelmi és fogyasztóvédelmi jog területén.

A címben jelzett harmadik konferencia ugyancsak széles palettát nyújtott (jelen sorok szerzője — mint az Akadémia újonnan beválasztott tagja — ezen a konferencián vett részt). Öt nagyobb témakör szerepelt a napirenden.

Az elsőhöz Professzor J. Ziegel (Toronto, Canada) mondott bevezető referátumot az ún. biztosított ügyletekről („Secured Transactions"), ami a szerződéses felek különböző biztosítási és törvényes garanciáit (elsőbbségeit) tárgyalta a másik fél csődeljárásos helyzeteiben, figyelemmel ennek jelenkori tendenciáira a jogban és nemzetközi gyakorlatban.

A második témakör — Professzor L. Gutierrez-Falla (Tegucigalpa, Honduras) és Professzor R. Etcheverry (Buenos Aires, Argentína) bevezető előadásával — egyrészről a társasági jogi kisebbségvédelemre, másrészről a multinacionális vállalatok belső kereskedelmével („insider-trading") összefüggő, a külsők védelmét szolgáló mechanizmusok összehasonlító jogi vizsgálatára terjedt ki.

A harmadik témakör a váltójog, közelebbről az UNCITRAL váltójogi egyezménytervezete volt ugyancsak összehasonlító jogi elemzésben. A bevezető referátumot Professzor W. von Marschall (Bonni Egyetem) tartotta.

A negyedik témakör a fent már vázolt „Electronic Funds Transfers from US and International Perspective — Elektronikus fizetési rendszerek amerikai és nemzetközi perspektívából" kérdéskörben váltott ki nagy vitát az Elnök Hal Scott professzor előadásával, amihez Professzor J. Soufflet (Clermont-Ferrand, Franciaország) és Professzor H. Geiger (Zürichi Egyetem) egy-egy referátuma csatlakozott a bankgaranciák jogának újabb európai fejleményeiről.

Az ötödik témakör tárgya a nemzetközi vétel volt. Ennek körében Professzor J. Honnold (Pensylvaniai Egyetem, USA) az 1980. évi UNCITRAL egyezményről, Professzor B. Stauder (Genfi Egyetem) a gyártók és a kereskedelem fogyasztóvédelmi szavatossági kötelmeiről tartott bevezető előadást.

Mind az öt témakörben ún. panelvita folyt. A bevezető előadások után a vitavezetők (a moderátorok, a témák sorrendjében: Professzor Hal Scott, Professzor B. Stauder, Professzor R. Rengifo — Columbia, Professzor U. Drobnig és Professzor B. Kozolchyk, Prof. L. del Duca, Dickinson Egyetem — Pensylvania USA) számos előre felkért korreferensnek adták meg a szót, amit a résztvevők közben is már kibontakozott élénk vitája kísért. Jelen írás szerzőjének korreferátuma a vegyesvállalati kisebbségvédelem kérdéseit, ill. az 1980. évi bécsi vételi egyezmény s a KGST ÁSZF viszonyát, ennek fejlődési tendenciáit tárgyalta.

A sok téma kötetlen, intenzív vitája mellett a szervezők találtak egy félnapot egy sajátos produkcióra („workshop"-ra) is: az érintett feleket (az eladósodott ország, Jugoszlávia bankját, a külföldi bankokat és más érdekelt feleket) képviselve mintegy szimulált tárgyalássorozatot tartottunk az adósságátütemezés lehetőségeiről, ennek gazdasági és jogi környezetéről, folyamatáról, a nemzetközi gazdasági jogi szabályozórendszerek komplex alkalmazása ill. érvényesítése mellett. Több mint érdekes volt!

Befejezésül a konferencia záróülésén szervezeti és egyéb tevékenységi kérdésekről volt szó: az Elnök tájékoztatta a tagokat a Tanács döntéséről, hogy az Akadémia következő konferenciája ausztráliai meghívásra Sidney-ben és Melbourne-ben lesz, hogy milyen új tisztségviselők megválasztására került sor; megvitatta az ülés a konferencia anyagának kiadását, eszerint ennek fóruma az Arizona Journal of International Law lesz Professzor B. Kozolchyk gondozásában. Az első konferencia anyaga egyébként „Memoria de la primera reunion de la

Academia Internacional de Derecho Mercantil, Mexico 1983" címmel jelent meg (Universidad Nacional Autónoma de Mexico, Mexico 1983), a második konferencia anyagát „Commercial and Consumer Law From az International Perspective" címmel Professzor D. King szerkesztésében a Fred B. Rothman kiadó adta ki (Littleton, Colorado 1986).

Végezetül: a konferencia, amely olyan országban volt, méghozzá Boston mellett, amely maga is egy nagy partyn, ama bizonyos Boston Tea Partyn született, a vendéglátók — Scott professzor és a Harvard Jogi Kar mesteri irányítása és nagyvonalú vendégszeretete — jóvoltából természetesen nem nélkülözte az emberi jóérzés és a kötetlen, személyes kapcsolateremtés sok partyját sem; a Harvard Faculty Clubban, a történelmi és építészeti emlékekben gazdag Marblehead-i (New-England) kirándulás után a Boston Yacht Clubban azon a káprázatos nyári tengerparti estén, s az utolsó estén búcsúzóul Scott professzor házában a baráti-családias légkörben, mindez élő közösséggé és kellemes légkörűvé varázsolta az Akadémia Harvard-konferenciáját, ahonnan — mind tudományos, mind emberi élményekben — bizonnyal mindenki gazdagabban jött el, mint ahogy odaérkezett.

# JOGIRODALOM

*Szita János*

**Štefánia Mertanová: Jus tavernicale**

A Szlovák Tudományos Akadémia kiadásában látott napvilágot 1985-ben a pozsonyi jogi kar docensének Štefánia Mertanovának számunkra is érdekes témát feldolgozó monográfiája Jus tavernicale címmel. A méltó köntösben (vászonkötésben) kiadott mű alcíme már elárulja, hogy a magyar tárnoki széken alkalmazott joganyag kialakulásának és fejlődésének 15—17. századi történetét és gyakorlatban való alkalmazását kívánja feltárni a szerző. Tehát azon városok jogára vonatkozó vizsgálódás a feladata a műnek, amelyek első fellebbezési fóruma a tárnokmester vezette tárnoki szék. Ez érthető egy szlovák szerző esetében, hiszen az eredetileg e körbe tartozó hét szabad királyi város közül négy (Pozsony, Nagyszombat, Bártfa és Eperjes) a mai Szlovákia, és három (Buda, Székesfehérvár és Sopron) a mai Magyarország területén volt.

A szerző nemcsak a tárnoki székkel, a tárnokmesteri méltósággal és a tárnoki városok jogával foglalkozó irodalomra támaszkodik, hanem a közzétett forráskiadványok itt felhasználható anyaga mellett több szlovákiai, a Győr-Sopron megyei és a Magyar Országos Levéltárban végzett kutatásai során feltárt anyagot is hasznosítja. Ezen források elemzésének eredményeként — sok vonatkozásban újat adva — ábrázolja a vizsgált jogintézmény fejlődésmenetét és alakítja ki álláspontját, véleményét.

A szerző különösen nagy jelentőséget tulajdonít annak a ténynek, hogy a 16. sz. közepén a tárnoki városok joganyagának egységesedése felgyorsult. Az 1456. évi eljárásjogi statutumgyűjteményt jogosan tekinti az 1479. évi tárnokjogi cikkek kiindulópontjának, és egyben közvetlen előzményének. Az 1499. évi újabb eljárásjogi joganyagösszeállítást viszont azért tekinti az 1479. évi tárnoki cikkek szerves kiegészítésének, mert ennek révén vált lehetővé, hogy a harmadfokú — a személynök előtti — eljárásban is érvényesüljön a tárnoki városok joga.

A szerző kifejti, hogy a 16. sz. második felében egységesedett tárnoki jog nemcsak a városi jog alkalmazását könnyítette meg, hanem a gazdasági alapra való visszahatásaként egyben azt is, hogy elősegítette a városok közötti kereskedelmi kapcsolatok fejlődését, a kézművesség fellendülését és a manufaktúraszerű ipar kezdeteinek létrejöttét.

Nem lehet viszont egyetérteni azzal, hogy a hét szabad királyi városnak azonos gazdasági, társadalmi fejlődési körülményei voltak. Nem fogadható el ez még a XV. századra vonatkozóan sem. Hiszen nyilvánvaló, hogy az ország fővárosának a — 12—15 ezer lakosú Budának — társadalmi, gazdasági viszonyai nem azonosak a 2—3 ezer lakosú Eperjesével, vagy Bártfáéval. (A lakosság számát Granasztói György: A középkori magyar város. Bp. 1980. 157. lapról vettem át.) Még nyilvánvalóbbá válik ez később, amikor olyan kicsi városok kapják meg a szabad királyi városi jogállást és válnak tárnoki városokká mint Modor, Kőszeg és Kismarton. Az szintén nem tételezhető fel, hogy pl. Pozsony és Modor gazdasági, társadalmi adottságai azonosak lettek volna!

Szükségesnek tartom, hogy rámutassak arra az egész művön következetesen végigvonuló városnév használatára, ami számunkra a városok azonosítását — feleslegesen és érthetetlenül — nehézkessé teszi. A szerző kínosan ügyel ugyanis arra, hogy a városok korabeli magyar és német neve a mű szlovák nyelvű szövegében még zárójelben se szerepeljen. Így sokszor arra kényszeríti a magyar kultúrájú olvasót, hogy a mű végén lévő helynévmutató alapján azonosítsa a helyneveket. Nemcsak a mai szlovákiai városok névhasználatára vonatkozik ez, hanem a mai Magyarországon fekvőkre is. Ezzel a névhasználattal nemcsak a magyar olvasók kénytelenek küszködni, hanem a német nyelvterületiek is. Ugyanis a német nyelvterületen kiadott történelmi atlaszok a magyarországi városok magyar, vagy német nevét adják meg. Ezért indokolt, hogy a helynevek első előfordulásuk alkalmával magyarul és németül is szerepeljenek. Még érthetetlenebb számomra, hogy miért szükséges pl. Istvánffy családnevet Istvánfi, Bocskait pedig Bočkai, a Pálffyt pedig Pálfi névre torzítani.

Mindezek azonban csak megnehezítik az egyébként kellemes meglepetést jelentő mű használatát.

*Szita János* egyetemi docens, Janus Pannonius Tudományegyetem (Pécs)

*Zlinszky János*

**Helmut Coing: Europäisches Privatrecht***

Helmut Coing egy hosszú emberöltő óta kiemelkedő alakja az európai romanisztikának. Több más egyetem mellett az Eötvös Lóránd Tudományegyetem is díszdoktorai sorába számítja. Kimagasló tudományos tekintélyét azonban nem a szorosan vett antik római jog művelésében elért eredményeinek köszönheti. Munkatársai azt az anekdotát mesélik róla, hogy mikor Kaser Römisches Privatrecht-je megjelent, kijelentette: „Az antik római jog tudományos tanulmányozását most ötven évre abba lehet hagyni!" Ezt a felszólítást ugyan maga Coing sem tartotta be (szerencsére), s mint az antik jogok művelője is előkelő helyet biztosított magának a jogtörténészek között: korszakalkotót mégis a római jog története második szakaszának, továbbélésének kutatásával s e kutatás széles alapokon történt megszervezésével hozott létre.

*Zlinszky János* egyetemi docens, NME Jogtörténeti és Jogelméleti Tanszék (Miskolc).

**Bd. I. Älteres Gemeines Recht (1500 bis 1800), Beck, München, 1985. 665 old.*

Se szeri, se száma tanulmányainak, könyveinek e tárgykörben. Ám még jelentősebb az a széles körben megindult kutatómunka, amely Coing nyomain és indítására a közép- és újkori európai magánjogok feltárására irányul. Voltak persze e téren Coingnak nagy előfutárai, így elsősorban Savigny, a római jog középkori történetéről és modern rendszeréről írott műveivel. Ám Németországban egészen a múlt század végéig a római jog élő jog volt s így művelésénél a történetiekkel szemben a gyakorlati szempontok voltak túlsúlyban. A római jog újkori európai hatásának feldolgozásához szükséges történelmi távlatot a BGB megjelenése óta eltelt félszázad teremtette meg.

Coing nagy lendülettel, szervezőkészséggel és a megfelelő segítőtársakkal indult az új feladat megoldásának. Meghirdette a feladatot, belevitte a köztudatba s elérte, hogy a Max-Planck-Társaság megszervezte Frankfurtban 1964-ben új intézetét az újabb (i. sz. 1000 utáni) európai magánjogtörténet kutatására. Ennek Coing lett első igazgatója, 1980-ban addigi helyettese Walter Wilhelm és tanszéki utóda Dieter Simon professzorok követték. Az intézetben Coing olyan tudósgárdát hozott össze belső és külső munkatársakból, amely a siker reményével kezdhetett a feladatnak. Az intézet a 19. századi törvényhozásról kiadott sorozat[1] mellett új szaklapjában[2] publikálta a munkatársak vonatkozó tudományos eredményeit és jelentős forráspublikációs tevékenységet is folytatott.[3] Amellett hatalmas könyvtárat hozott létre évek alatt,[4] és a társaság anyagi lehetőségein át állandóan és bőkezűen nyújt alkalmat az európai magánjogtörténet kutatóinak, bármely országból jövő vendégeknek az ottani munkálkodáshoz. Az intézet munkatársai aztán több egyetemen kaptak katedrát, s az ő révükön is az a kezdetben tapasztalható értetlenség és ellenkezés, ami Coing elgondolásait fogadta, általánosan elismert és sokak művelte kutatási irányzatnak adott helyet. Ez legutóbb a frankfurti német jogtörténész-kongresszuson nyilvánvalóan beigazolódott. A frankfurti egyetem az intézettel karöltve vált a közép- és újkori német birodalmi joggyakorlat kutatásának központjává.[5] Az intézet pedig évek óta jelenteti meg a magánjogtörténeti kutatás új nemzetközi kézikönyvét, a „Coings Handbuch"-ot.[6]

A római jog továbbélésével kapcsolatos kérdések tisztázása, az európai magánjogtörténetnek a gyakorlatot is felölelő feldolgozása még e széles tudományos bázison is soknak bizonyult egy emberélethez mérten. Mikor Coing katedrájától és igazgatói székétől megválva nyugdíjba vonult, a munka ugyan kezdeti stádiumában már kibontakozott és megindult, de vége még beláthatatlan volt. A kézikönyvnek is csak az első része volt ekkor még befejezve. A további részeken dolgoztak (máig sincs lezárva). Arról, hogy az európai közös joggá vált római jogintézmények rendszerét a kutatások alapján be lehessen mutatni, látszólag nem lehetett még szó.

Coing, aki már meghaladta 70-ik évét, ebbe nem nyugodott bele. Annak elismerése mellett, hogy az európai közös magánjog dogmatikájának teljes bemutatása még sok részletmunkát kíván, mégis bizonyítani kívánta, hogy a feladat egyáltalán elvégezhető. Immár nyugdíjban, egy hosszú élet óriási ismeretanyagának birtokában, fiatalokat megszégyenítő lendülettel látott neki az európai magánjog institutiói megírásának, s íme ma kezünkben tarthatjuk munkája eredményét, a Ius commune első kötetét.

A munka lényegében tankönyv vagy kézikönyv jellegével bír. Azzá teszi egységes szerkezete, áttekinthető tárgyalásmódja, tételes mivolta. Római jogi munka annak ellenére, hogy a benne összeállított joganyag európai magánjog: azzá teszi a római jogi munkák sajátos módszere, mert az egyes instituciókat tételesen, de mégis a jusztiniánuszi jogalkotástól a 18. századvégi kodifikációk megfogalmazásáig terjedő történelmi alakulásukban szemléli és mutatja be. Így dogmatikus célja ellenére azt a folyamatot ábrázolja plasztikusan, hogyan vált a római jog az európai civilizáció döntő alkotóelemévé, s hogyan él tovább, sokszor nem is tisztán felismerhetően, a mi európai jogtudatunkban, jogszemléletünkben — a családi és polgári, valamint a kereskedelmi, ipar- és munkajog területén.

Első részében a mű a maga elé tűzött feladatot körvonalazza, majd az európai közös magánjog létrejöttének alapjait és közegét mutatja be, ugyancsak a tankönyv rövidségével, élesen és tisztán felvázolt vonalakkal és mély átéléssel. Kiváló összefogása ez a magánjogtörténet e fontos és máig kiható korszakának, a kultúrtörténeti, politikai intézményi és gazdasági háttér elemeivel.

Először a római és a kánoni jog úgynevezett recepcióját tárgyalja, értve recepció alatt nemcsak a szigorúan vett jogszabályi érvényrejuttatást, hanem „azt a történelmi folyamatot, amely a római és a kánonjog gyakorlati alkalmazásához elvezetett". Szerző felfogása szerint „e folyamat minden részleteltérés ellenére lényegében egységes képet mutat, és indokolatlan megkülönböztetni az úgynevezett Totalrezeptiont a recepció más fajtáitól". Így ide tartozik a német és spanyol stb. recepciók mellett a római és kánoni jog tudományának jogtudományként való elfogadása és a tudomány hatása az összes európai országok joggyakorlatára is. E recepció folyamatát meghatározzák illetve befolyásolták, ezért a könyv élére kívánkoznak: a korszak tudományos módszere, a kibontakozó árutermelés szempontjából elégtelen középkori jogrendszerek, s a kor társadalma a maga anyagi-szellemi jellegzetességeivel, a rendiségből az abszolutizmus felé haladó politikai formációval és a korai kapitalizmus gazdasági adottságaival. A ius commune mindkét haladást tevőlegesen elősegítette, a közös jogelmélet és kisárutermeléshez szükséges kész jogi formák felkínálásával, de ugyanígy a római jog alapelvei között megtalálható szerződési *szabadság*, a polgárok törvény előtti *egyenlősége*, és a jus commune határokon és rendeken átnyúló *kapcsolatteremtő* hatása révén is. Így politikai formát adott mind a gazdasági, mind a társadalmi polgáriasodásnak.

Az európai közös jog előtörténeté-

[1] Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert, herausgegeben von Helmut Coing und Walter Wilhelm, I—VI., 1974-től.

[2] Ius Commune, I—XIII., herausgegeben von Helmut Coing, ab Bd X. von Dieter Simon und Walter Wilhelm, 1967-től; Sonderhefte 1—26., 1971-től.

[3] Mittelalterliche Gesetzbücher europäischer Länder in Faksimiledrucken, herausgegeben von Armin Wolf, I—VIII., 1968-tól (II. kötet Werbóczy Tripartituma), Gero Dolezalek, Verzeichniss der Handschriften zum römischen Recht bis 1600, I—IV., Frankfurt 1972.

[4] Gesetzgebung in Europa im Spiegel alter Drucke — Rariora aus den Beständen des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main, herausgegeben von Ernst Holthöfer, Frankfurt 1986.

[5] Vö. Rechtshistorische Reihe, herausgegeben von Becker, Brauneder, Caroni, Diestelkamp, Dilcher ua.; Quellen und Forschungen zur höchsten Gerichtsbarkeit im Alten Reich, herausgegeben von Bernhard Diestelkamp ua.

[6] Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechts-Geschichte, herausgegeben von Helmut Coing, I. Bd Mittelalter, II. Bd. Neuere Zeit, III. Bd. Das 19. Jahrhundert Frankfurt/M 1973-tól.

hez tartozik a jusztiniánuszi jog tudományos megismerése és feldolgozása a középkori egyetemeken, s vele párhuzamosan a római jog egyszerűsített elveinek behatolása a kánonjogon keresztül az egyes területek joggyakorlatába. E két folyamat tette lehetővé a teljes jusztiniánuszi jogrendszer elvi elfogadását a 15—16. század fordulóján, majd különböző mértékű, de jelentős behatolását az egyes helyi jogok gyakorlatába a 16—18. századok folyamán.

Ez a folyamat, amikor az általános európai jog (Gemeines Recht — római és kánoni jog) a helyi statutumokkal szembesül, velük összeolvad, azokat felszívja vagy nekik teret enged, de mindenképpen a maga képére is alakítja őket, sokban emlékeztet a mai idők nemzetközi magán- és kereskedelmi joga és az egyes államok polgári és kereskedelmi jogai közötti kölcsönhatásra. A jogszabálytani részek, a jogmagyarázat és jogértelmezés, a statutuáris elméletek, s a magánjog általános tanaira vonatkozó fejezetek az egész munka legizgalmasabb részei közé tartoznak, különösen magyar szemmel, mert olyan, a felszín alatti erők mozgására ismerhetünk hazai jogunk alakításában, amelyek tán a kortársakban sem tudatosodtak, és ma már általában nem tudjuk őket — éppen az összehasonlítás lehetőségének hiányában — felismerni.

A tételes magánjog tárgyalása a pandektarendszer négy részében történik, annak előrebocsátásával, hogy a római akciótan általában nem nyert recipiálást, így a perjog (éppúgy, mint a köz- és büntetőjog, minden recepciós ráhatás ellenére) kimarad a tárgyalásból. A négy rész: személyi és családi jog, dologi jog, kötelmi jog és örökjog.

Ezeken belül intézményenként halad a szerző, egy-egy §-ban egy intézményt tárgyal. A tárgyalás módja egységes: bemutatásra kerül a fejezet elején a római jogi institutió, aztán annak középkori (kánonjogi és helyi statutarius) alakulása. Következik az intézmény leírása az usus modernus idején, esetleges módosulása a természetjogászok tanaiban és végül lecsapódása a 18. század végi kodifikációkban. Minden § előtt megjelölésre kerülnek az alapul szolgáló római jogi és kánonjogi forráshelyek, a korai kódexek, a hannoveri javaslat, a Codex Maximilianeus Bavaricus, az Allgemeines Preussisches Landrecht és az osztrák Polgári Törvénykönyv vonatkozó szakaszai, valamint a Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte vonatkozó címszavai. Az usus modernus irodalmára a szöveg lábjegyzeteiben történik utalás.

A szerző gyakran hangsúlyozza tárgyalás közben egy-egy kérdésnél, hogy az további kutatást igényel, részleteiben még nem ismert, további feltárása szükséges, tudományosan nem tekinthető lezártnak vagy éppen csak egy-egy kérdés feltevéséig juthattunk el. Mégis a mű már ebben a formában is, a teljes kép megrajzolásával, olyan komoly tudományos eredményt tár elénk, amely a további kutatásoknak szilárd bázist jelenthet. Hazai magánjogi intézményeink európai összefüggésekben történő tárgyalását és esetenként a forrásokra történő visszavezetését jelentősen meg fogja könnyíteni. A recenzens ellent kell hogy álljon annak a csábításnak, hogy végigkísérve a szerzőt a könyv tételes megállapításain, ezt a magyar intézményekkel valóösszevetést megkísérelje. Ez messze meghaladná egy könyvismertetés kereteit. Maga a szerző az európai egyezőségeket kívánja feltárni, s ahol különösebb eltéréseket észlel vagy éppen sokféle eltérésre lel, azokat csak említi. Összehasonlító tárgyalásának alapjául a német, olasz, németalföldi, spanyol és francia irodalom, jogszabályok és gyakorlat szolgálnak, más határterületeket nem érint részletesen. Figyelembe vette azonban a lengyel, cseh, magyar, skandináv, skót és portugál területek jogát is (a magyar intézmények sajátosságait éppen e sorok írója rövid munkatanulmánya alapján), így a nyújtott kép valóban európai. A szerző megállapításainak részletes kivetítése a hazai viszonyokra, a Tripartitum, a Quadripartitum, Kitonich, Szegedy, a Novum Tripartitum és a Planum Tabulare, valamint a 18. század szerzőinek művei alapján hazai jogtörténetünk szép feladata lesz. Ezt legalábbis vázlatosan épp Coing könyve alapján akár a közeljövőben is el lehetne végezni. További kérdés lesz és még jelentős kutatást igényel a hazai gyakorlat és a ius commune közötti kölcsönhatás tisztázása.

A mű feltétlenül legjelentősebb része az V. kötelmi jogi rész. A III., személyi és családi jogot tárgyaló és a VI., örökjogi rész tartalmazzák a stabil, máig ható és csak keveset módosult institutiókat. A IV., dologi jogi rész, át- meg átszőve a feudális társadalom kötöttségeivel, a római jog küzdelmét mutatja a feudális adottságokkal, melyekkel szemben a jogi formának alul kellett maradnia. A kötelmi jogi rész ezzel szemben az új polgári jogi rendszer keletkezésének első fázisát szemlélteti, a kész forma elősegítő hatását a gazdasági tények politikai érvényre juttatásánál. Mind a kötelmek általános tanai, mind az egyes kötelmek, mind a tengeri és a szárazföldi kereskedelmi jog szabályai gyakorlati bemutatói ennek a sokszor ismételt tételnek. De máig ható sajátosságok kerültek be — a természetjogászok tiltakozása ellenére is — a római deliktuális kötelmi szabályok révén is az európai jogokba, amint ezt Marton Géza kimutatta:[7] Coing vonatkozó fejezete a Marton 19. századot érintő fejtegetéseinek előtörténetéül tekinthető.

Az Európai magánjog I. kötete hiányt pótló és kutatásokat megalapozó kézikönyvként fog bekerülni mind a jogelmélet, mind az összehasonlító jog, a magánjog és a jogtörténet művelőinek könyvtárába. Szerzője egy hosszú élet tudományos kutatásainak gazdag sorozatára teszi fel vele a koronát: egyúttal számos, különböző irányban és különböző országokban meginduló részkutatásnak szolgáltatva szilárd, biztos alapot.

[7] Les fondements de la résponsabilité civile, 1937. 9. skk. old.

Тибор Мадарас:

*Некоторые проблемы венгерского правотворчества*

Автор рассматривает несколько таких кругов проблем правотворчества, детальное, профессиональное и политическое изучение которых может оказать помощь в подготовке кодификации системы венгерских правовых источников. В качестве первой из тем автор изучает вопрос компетенции в области правотворчества в связи с обеспечением самостоятельности предприятий и других организаций. Значение гарантии имеет регламентирование в законе того, какие государственные органы управомочены на урегулирование каких отношений, касающихся их. В качестве второй темы автор ищет ответ на вопрос о том, что урегулирование управления хозяйством должно быть задачей высшего представительного органа или же правительства. Затем анализируются проблемы важнейших видов источников права. Особое внимание при этом автор уделяет вопросу о праве на существование нормативных директив в кругу правовых источников.

Тамаш Шаркёзи:

*О праве хозяйственной реформы в Китае (Часть IV)*

В первой части статьи показан процесс превращения товариществ (объединений) предприятий, осуществляющих функции управления среднего звона, в настоящие объединения (товарищества). Затем на основе Основ Гражданского Права автор анализирует кооперативные предпринимательства, являющиеся соответствующей формой хозяйственных трудовых коллективов предприятия. Перейдя к праву предприятия, статья подробно излагает китайское правовое регулирование, относящееся к совместным предприятиям, затем в заключительной части статьи дается обзор коллективных предприятий, соответствующих венгерским кооперативам.

Tibor Madarász:

*Über einige Probleme unserer Gesetzgebung*

Der Autor erörtert einige Problemkreise der Gesetzgebung, deren ausführliche fachliche und politische Besprechung die Kodifikation des ungarischen Rechtsquellensystems vorbereiten kann. Erstens analysiert er die Gesetzgebungskompetenz im Zusammenhang mit der Sicherung der Selbständigkeit der Unternehmen und anderer Organe. Die gesetzliche Regelung der Frage, welche staatlichen Organe welche Verhältnisse dieser Organisationen zu regeln berufen sind, ist von garantieller Bedeutung. Zweitens sucht er eine Antwort auf die Frage, ob die Regelung der Wirtschaftslenkung die Aufgabe des Parlaments oder der Regierung sein soll. Danach erörtert er die Probleme der wichtigsten Arten der Rechtsquellen. Er befasst sich unterscheidend mit der Existenzberechtigung der normativen Anweisung in dem Kreis der Rechtsquellen.

Tamás Sárközy:

*Über das Rechts der chinesischen Wirtschaftsreform Teil IV.*

Der erste Teil der Studie berichtet über den Prozess, wie die Gesellschaften, die eine mittlere Lenkungsfunktion hatten, in wirkliche Gesellschaften umgestaltet worden sind. Danach analysiert der Autor aufgrund der Grundregeln der Bürgerlichen Rechte die Kooperationsunternehmung der Bürger, die das Äquivalent der Wirtschaftsgemeinschaft der Unternehmen in Ungarn ist. In der Sphäre des Unternehmensrechts bespricht der Autor ausführlich die chinesische Regelung der gemeinsamen Unternehmen und in dem letztem Teil des Artikels gibt er einen Überblick über die kollektiven Unternehmen, die das Äquivalent der ungarischen Genossenschaften sind.

Tibor Madarász:

*On some problems of our legislation*

The author presents the analysis of some questions concerning Hungarian legislation, which are important for the sake of the codification of the rules of legislative activities. The first of these is the competence of state organs to pass rules of law, often colliding with the selfstandingness of enterprieses and other organizations. It si of outstanding importance — and guarantee — to determine, which organs of the state are competent to regulate which relations. The second topic dealt with is the question, whether it should be the Parliament or the Government the central state body competent to regulate the economic management. The third question is the forms of the sources of law. The author deals with the dubious character and role of the so-called normative orders, as well.

Tamás Sárközy:

*On the law of the Chinese economic reform, Part Four*

The first chapter of the study gives an account of the process of the transformation of medium-level managing associations into real companies and partnerships. Then the author analyzes the co-operative venture of citizens, which is the Chinese counterpart of the Hungarian workers' economic partnerships, organized at the enterprises. The second chapter deals with the Chinese enterprise law. The study gives a detailed overview of the Chinese legal regulation on joint ventures. At last, the so-called collective enterprises (i. e. the formations alike to the Hungarian co-operatives) are tackled with.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-50. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

tq 5003 F/ET

XLII. új évfolyam 4. szám Budapest, 1987. április hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtár Telefon: 176-827 Telex: 22-6 55 nikeh 1328 Budapest 5. Pf. 489

TARTALOM

NOVOTNI ZOLTÁN
Kérdések a vállalatirányítás jogi szabályozásával kapcsolatban ... 165
POLT PÉTER
A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése ... 172
WIENER A. IMRE
Reflexió egy törvénytervezetre a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről ... 178
LOTHAR REUTER—KAROLA WILLE
A büntetőeljárás átvétele az NDK és a többi szocialista ország közötti bűnügyi együttműködésben ... 180
ERDŐSY EMIL
Vizsgálódások a mulasztási bűncselekmények körében ... 184
SÁRKÖZY TAMÁS
A kínai gazdasági reform jogáról V. ... 189

Szemle

HORVÁTH ANNA
A vádlott védelemhez való joga a bolgár büntető eljárásban ... 197
Az európai szocialista államok jogalkotásáról ... 200

JOGIRODALOM—JOGÉLET

NAGY FERENC
Szabadságvesztés és szurrogátumai a német és a külföldi jogban ... 207
HÁMORI VILMOS
A bizonyítékok forrásai a szovjet és a magyar büntetőeljárási jogban ... 209

СОДЕРЖАНИЕ: *Золтан Новотны:* Вопросы в связи с правовым регулированием управления предприятиями — *Петер Полт:* Некоторые вопросы развития международного уголовного права — *Имре Винер А.:* Рефлексия на законопроект о международной правовой помощи по уголовным делам — *Лотар Райтер — Карола Вилле:* Передача уголовного процесса в сотрудничестве по уголовным делам между ГДР и другими социалистическими странами — *Емил Ердёши:* О преступлениях, совершаемых бездействием — *Тамаш Шаркёзи:* О праве хозяйственной реформы в Китае, ч. V. — *Обзор:* Право обвиняемого на защиту по уголовному процессу НРБ — О законодательстве европейских социалистических стран — *Юридическая литература — юридическая жизнь: Ференц Надь:* Лишение свободы и его суррогаты в германском и зарубежном праве — *Вильмош Хамори:* Источники доказательств в уголовном процессе СССР и ВНР.

INHALT: *Zoltán Novotni:* Fragen im Zusammenhang mit der rechtlichen Regelung der Lenkung der Unternehmen — *Péter Polt:* Einige Fragen der Entwicklung des internationalen Strafrechts — *Imre A. Wiener:* Reflexionen auf einen Gesetzentwurfüber die internationale strafrechtliche Rechtshifle — *Lother Reuter—Karola Wille:* Die Übernahme des Strafverfahrens in der Zusammenarbeit in Strafsachen zwischen der DDR und anderen sozialistischen Ländern — *Emil Erdősy:* Untersuchungen im Kreis der Unterlassungsverbrechen — *Tamás Sárközy:* Über das Recht der chinesischen Wirtschaftsreform Teil V. *RUNDSCHAU: Anna Horváth:* Das Recht des Beklagten zur Verteidigung im Strafverfahren in der Volksrepublik Bulgarien — Über die Gesetzgebung der europäischen sozialistischen Länder — *RECHTSLITERATUR—RECHTSLEBEN: Ferenc Nagy:* Die Freiheitsstrafe und deren Surrogaten im deutschen und ausländischen Recht — *Vilmos Hámori:* Die Quellen der Beweise in der sowjetischen und im ungarischen Strafverfahrensrecht.

CONTANTS: *Zoltán Novotni:* Questions on the legal regulation of enterprise management — *Péter Polt:* Some questions of the decelopment of international criminal law — *Imre A. Wiener:* Reflections on a draft concerning international legal aid in the field of criminal cases — *Lothar Reuter—Karola Wille:* Offering foreign jurisdiction in criminal cases in the cooperation between the GDR and other socialist countries — *Emil Erdősy:* Research in the field of crimes of ommision — *Tamás Sárközy:* On the law of the Chinose economic reform, Part five. *REVIEW. Anna Horváth:* The right of the accused to defense in the Bulgarian criminal procedure — On the legislation of European socialist countries. *LEGAL LITERATURE—LEGAL LIFE: Ferenc Nagy:* Loss of freedom and its surrogates in German and foreign criminal law — *Vilmos Hámori:* The sources of evidence in Soviet and Hungarian criminal procedure.

XLII. új évfolyam 4. szám Budapest, 1987. április hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

*Novotni Zoltán*

# Kérdések a vállalatirányítás jogi szabályozásával kapcsolatban

## *1. Röviden egy ténykutatás célkitűzéseiről*

A miskolci Állam- és Jogtudományi Kar Civilisztikai Tudományok Tanszékének kutatói vizsgálataik során 42 állami vállalatnál végeztek ténykutatást. A vizsgálatok célja a közelmúltban létrehozott, döntési jogkörű önkormányzó testületek kialakulásának és funkcionálásának vizsgálata volt, de kiterjedt az igazgatók megválasztásának, illetve megerősítésének folyamatára, a vállalati működést szabályozó Szervezeti- és Működési Szabályzatok létrehozásának körülményeire, az állami felügyelet szerepére, a tulajdonjogi változásokra és a vállalati kollektívákon belül a tulajdonosi tudat erősödésének vizsgálatára is. A kutatásnak óhatatlanul érintenie kell a jogi szabályozásból eredő ellentmondásokat és bizonytalanságokat éppúgy, mint a szakszervezeti szervek és a vállalati kollektívák szerepének konfliktusait is.

A ténytanulmányok döntő többséggel a vállalati tanácsok irányítása alá került különféle profilú és volumenű vállalatoknál készültek, de jelentős számú közgyűlés illetőleg küldöttgyűlés irányítása alatt álló vállalat helyzetét is sikerült megismerni. A teljesség kedvéért több államigazgatási irányítás alatt álló, de döntési jogkörű igazgató tanáccsal rendelkező vállalat, egy tröszt és egy olyan vállalat is felmérés tárgya volt, ahol csak véleményező jogkörű igazgató tanács működik.

A ténytanulmányokra épült jelen elemzés elsődlegesen jogi kérdések vizsgálatát jelenti — de a jog és egyéb társadalomtudományok komplex kapcsolata alapján, úgy, hogy egy-egy elméleti jogkérdés köré tömörítjük a ténykutatások adatait és eredményeit. Elsődlegesen kifejezetten elméleti értékű, ugyanakkor reális tartalommal telítődő problémákat: az állami tulajdon jellegében bekövetkező változások kérdéseit, a vállalati választójog kialakulását, a vállalati demokrácia szerveinek helyzetét és a kiemelt stratégiai jogok kérdéseit elemezzük, majd összegezzük a ténytanulmányok adatait az állami igazgatás hatásfoka, a kollektívák tulajdonosi tudatának alakulása, a vállalaton belüli kapcsolatrendszerek kibontakozása, valamint a vállalati Szervezeti és Működési Szabályzat tartalma és a jogi természete tekintetében.

## *2. Az állami vállalatok tulajdonjogi problematikája*

A magyar jogtudományban évek óta zajló — egyébként termékeny — elméleti vita a vállalati irányítás továbbfejlesztésére irányuló jogalkotással végeredményében lezárul. Az eddigi tudományos nézetek egy része az állami tulajdon egysége és oszthatatlansága mellett érvelt, fenntartva azt az álláspontot, hogy a vállalatokat csak kezelői jog vagy egyéb technikai értékű jogosítvány illeti meg a kezelésük alatt álló állami vagyon tekintetében — mások a tulajdonjog osztott természetét hangsúlyozzák, és kialakult a strukturált tulajdonjog teóriája is, mely elhatárolja egymástól az ún. gazdaságirányító vagy stratégiai értékű tulajdonjogot, illetőleg a hagyományos természetű árutulajdonjogot.[1] Hatályos jogunk rendszerében ma már olyan strukturált tulajdonjogról beszélhetünk, melyben a tulajdonjog elvi egysége mellett az egyes jogosítványok gyakorlóinak személye elkülönül, így a hagyományos gazdaságirányító értékű jogosítványok — főszabályként — nem egy kézben összpontosulnak. Az állam, mint a társadalmi érdek megtestesítője *kizárólagos tulajdonosa* a forgalomképtelen vagyontárgyaknak, a népgazdaság központosított alapjainak és eszközeinek, és a költségvetési gazdálkodás alá vont vagyonnak.

Az állami kizárólagos gazdaságirányító tulajdonjog már *nem teljes mértékben* érvényesül az *államigazgatási irányítás alá vont vállalatok tekintetében*: az alapító jogok kizárólagossága fennáll, a vállalatot az államigazgatási szerv által kinevezett, ennek alárendelt igazgató irányítja, mégis a döntési jogú igaz-

*Novotni Zoltán* egyetemi tanár, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

[1] L. ezzel kapcsolatban különösen *Eörsi* Gyula, *Sárándi* Imre és *Sárközi* Tamás munkáit.

gatótanáccsal létrehozott vállalatok esetében a stratégiai jogok egy része a kollektív testület hatáskörébe megy át:

— a középtávú terv meghatározása,

— rövidtávú tervek főbb mutatóinak jóváhagyása,

— a vállalat üzleti- és árpolitikájával, a termékek és szolgáltatások szerkezetének alakításával, a gazdasági-műszaki fejlesztéssel kapcsolatos főbb irányok meghatározása,

— a vállalat tevékenységi körének jelentős módosítása, vagyis a vállalati stratégia jelentős kérdései.

A kollektív testület jogköre kiterjed strukturális kérdésekre is:

— a leányvállalat létesítésére,

— gazdasági társaságban és társulásban való részvétel elhatározására,

— a vállalaton belüli elkülönült szervezeti egységek meghatározására.

Az államigazgatási irányítás alatt álló — döntési jogkörű — igazgató tanáccsal rendelkező vállalat esetében tehát az „állami megbízott"-nak tekintendő igazgató mellett, illetve fölött a vállalati kollektív vezetés testületének a kezében összpontosulnak rendkívül jelentős stratégiai értékű jogosítványok. Különösen megmutatkozik a tulajdonosi jellege a vállalati vagyon egy részének kikülönítése, vagyis a leányvállalat létrehozása során, amikoris a vállalati testület külön gazdaságirányító jogosítványokat szerez a vállalat javára a leányvállalat tekintetében, de ugyanilyen tulajdonosi magatartás vezethet a gazdasági társaságban vagy társulásban való részvétel elhatározása útján közös tulajdonon belül alapító-tulajdonosi jogosultságok gyakorlásához.

Mint ismeretes, a döntési jogú igazgató tanácsok kialakítása során is érvényesül — bár korlátozott mértékben — a demokratikus képviseleti elv. Itt nem kívánunk azzal a sokak által vitatott kérdéssel foglalkozni, hogy a jogszabály miért tett — indokolatlan — különbséget a vállalati tanács és az igazgató tanács választott tagjai között, úgy, hogy az előbbinél a teljes kollektíva választ, míg az utóbbi esetében a választás a szakszervezeti szerveket illeti meg, csupán arra a jelenségre kívánjuk a figyelmet felhívni, hogy a vizsgált vállalatok egy részénél rendkívül leszűkült a választott tagok aránya a vezetői beosztás alapján részt vevő tagok számához képest.[2]

A tényadatok arra utalnak, hogy az államigazgatási irányítási rendszerben az irányító szervezetek nem szorgalmazták a döntési testületen belül a dolgozói kollektívák meghatározó szerepű részvételét — vagyis a kollektív döntést igénylő kérdéseket is az igazgató által egyértelműen irányítható vezető állású alkalmazottak testületével kívánják elvégeztetni.

*Megállapíthatjuk tehát, hogy az államigazgatási irányítási rendszer — noha elveiben elismeri a vállalaton belül létrejött kollektív testület tulajdonosi jogosítványait —, de ezt a testületet a központi irányítás által befolyásolható összetételben igyekszenek kialakítani.* Arra is találunk adatokat, hogy az államigazgatási irányítás alatt álló vállalatok *egyes* — jogszabály szerint kifejezetten testületi hatáskörbe utalt — *stratégiai jogaikról az igazgató javára lemondanak.*[3]

Sajátosan strukturálódik az állami tulajdonjog a *tröszti irányítás* alatt álló vállalatok tekintetében, aholis a gazdaságirányítási jogosultságok megoszlanak az alapító és irányító központi igazgatási szervezetek — a trösztök és a vállalatok igazgatói között. A strukturálódási folyamat jól megfigyelhető abban a jogszabályi koncepcióban, mely a tröszti igazgató tanács jogkörét oly mértékben felértékeli, hogy lehetővé teszi olyan tröszt alapítását is, melyben a tröszti jogkört a vállalatok felett kizárólag az igazgató tanács jogosult gyakorolni — tehát a vállalati igazgatók összessége.

A tröszti szervezeten belül azonban — úgy tűnik — a *központosított irányítási tendenciák* változatlanul érvényesülni kívánnak.[4]

Az állami tulajdonjog strukturált természete legplasztikusabb módon az *önkormányzó* vállalati formák körében érvényesül. Az egyértelműen alapítói természetű jogosítványok közül a *vállalat alapítása, az indító vagyon biztosítása, a tevékenységi kör meghatározása* a központi igazgatási szerv kezében marad — ugyanakkor a *tevékenységi kört* a vállalat döntéshozó szervezete szinte korlátlan módon megváltoztathatja, összhangban a jogi személyek, közöttük a gazdálkodó vállalatok abszolút jogi személyiségét kimondó polgári jogi szabállyal. Korábbi jogi szabályozásunkban ugyanis az a paradox helyzet állott elő, hogy a Ptk. szabálya minden — külön jogszabályba nem ütköző — tevékenység tekintetében elismerte a vállalatok teljes jogképességét, ugyanakkor az igazgatási aktus: a vállalatalapító határozat a tevékenységi kört merev korlátok közé szorította úgy, hogy a tevékenységi kör jelentős túllépése egyéb szankciók mellett a gazdasági bírság kiszabásának következményeivel is járhatott. A vállalati törvény módosítása feloldotta ezt az ellentmondást oly módon, hogy meghagyta ugyan alapítói körben a tevékenységi kör meghatározását — de az önkormányzó vállalatokat (valamint a döntési jogkörrel felruházott igazgatótanáccsal rendelkező államigazgatási irányítás alatt álló vállalatokat is) feljogosította arra, hogy saját automatikájuk körében s jogi személyiségükben rejlő jogképességük kiteljesedéseként módosítsák saját megszabott tevékenységi körük korlátait — a szükségletekhez igazgatva a jogi értelemben vett mozgáskört. A tevékenységi körrel összefüggő lehetőségek azonban — a tapasztalatok szerint — még egyes vállalati vezetők (vezető testületek) gyakorlatába nem mentek át, úgy tűnik, óvakodnak saját lehetőségeiktől.[5]

Úgy tűnik a példák alapján, hogy a vállalati autonóm döntéshozatalt erőteljesen befolyásoló direktívák (szabályzatok, iránymutatások) hatása nyil-

[2] *Kenderes* György ténytanulmánya szerint a 11 tagú igazgatótanácsból 4 fő a választott tagok száma, *Harsányi* Gyöngyi által bemutatott vállalatnál a 11 tagból 2 a választott, *Miskolczi Bodnár* Péter vizsgálata szerint a 15 tagú testületből 2 a választott.

[3] Az egyik vizsgált vállalat szabályzatában nem szerepel az igazgató tanács jogkörében a leányvállalat alapításának joga (*Miskolczi Bodnár* Péter adatai).

[4] Egy vizsgált tröszt esetében egy vezérigazgató ellátási érdekből vagy államközi kötelezettség teljesítése érdekében a vállalatokat meghatározott tevékenység kifejtésére utasíthatja, ha az igazgatótanács ilyen kötelezettséget nem rendelt el (*Kenderes* György adatai).

[5] Az egyik vizsgált gazdaság nem szabályozta, hogy mit jelent a tevékenységi kör „jelentős" változtatása (*Fazekas* Judit). Több esetben az árbevétel 30%-át meghaladó volumenű tevékenységet minősítették jelentősnek (*Gecse* Istvánné és *Harsányi* Gyöngyi adatai).

vánul meg abban a gyakorlatban, mely csupán extrém esetekre kívánja szűkíteni a tevékenységi kör változása terén a döntéshozó testületek hatáskörét. A szabályozási példákból a contrarió az következik, hogy a kisebb mértékű változtatások a tevékenység területén kizárólagosan igazgatói jogkört képeznek.

A fenti megoldási mód azonban *ellentétes az állami tulajdonjog rendszerével, az alapvető stratégiai döntési jogok strukturálódásának elvével.* A vállalati tevékenységi kör meghatározása stratégiai értékű tulajdonjogi jogosítvány. Az állam — az állami tulajdonjog körében — ennek a jogosítványnak egy részét átengedte a jogi személyiséggel felruházott állami vállalatok kollektívájának, abban a formában, hogy a vállalat tulajdonosi jogokat is gyakorló szervezetei (közgyűlés, vállalati tanács, igazgató tanács) az autonómia keretei között gyakorolják e jogosítvány másodlagos, de meghatározó értékű tartalmát: az eleve meghatározott tevékenységi kör kereteit *érdemben* módosíthatják. A „jelentős módosítás" kifejezés jogi értelme abban rejlik, hogy a *teljes tevékenységi körre* vonatkozó bűvös szabályt, mely korábban az „ultra vires" doktrína alapjául szolgált, a jogalkotó nem kívánta fenntartani — így a termelő vállalatok esetenkénti helység-bérbeadási tevékenységét, az alkalmi fuvarozási szerződések megkötését, a területi korlátok eseti túllépését stb. nem kívánta dokumentált formába foglalni. A *rendszeres* tevékenység érdemi változtatásának jogát viszont a koilektív testületekre — mint tulajdonjogot gyakorló intézményekre ruházta. A tulajdonjog körében a vállalat igazgatója — mint elsődlegesen végrehajtó, szervező és irányító tényező — nem rendelkezik és nem is rendelkezhet jogosítványokkal.

Hasonló szemléleti torzulások tapasztalhatók a gyakorlatban egy másik rendkívül fontos tulajdonjogi gyökerű jogosítvány tekintetében. A *vállalati vagyon átcsoportosításának, kihelyezésének szabályait* figyelve arra a következtetésre juthatunk, hogy kizárólag a vállalati vezető testületek gyakorolják a stratégiai jogokat, mert a testület jogosult

— leányvállalat alapítására,

— jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásban való részvétel elhatározására,

— jogi személyiséggel ugyan nem rendelkező, de korlátozott mértékű, relatív jogképességgel felruházott gazdasági társaságban való részvételre.

A vállalati vagyon fölötti rendelkezés azzal a következménnyel jár, hogy az állami vagyon *további strukturálódásának* folyamatát idézi elő. A leányvállalat alapításakor az állami tulajdon keretei között a stratégiai jogokkal csak részben felruházott anyavállalat maga is vállalatalapítóvá válik, tehát tulajdonosi jogosítványainak szintje e körben megközelíti a központi állami szervek jogkörét. Ugyanakkor saját alapítói jogainak megoszlását eredményezheti az a lehetőség, mely módot ad arra, hogy a leányvállalatok maguk is létrehozzanak — csökkentett mozgáskörrel — demokratikus, döntéshozó önkormányzati szervezetet.

A gazdasági társulás és gazdasági társaság egyaránt olyan helyzetet idéz elő, melyben az alapítók *önkéntesen korlátozzák saját tulajdonosi jogaikat* — átengednek saját vagyonukból a létrehozott szervezet javára olyan javakat, melyek részben elkülönült közös tulajdont, részben közös használat alatt álló, így használat, birtoklás és rendelkezés terén egyaránt korlátozott tulajdonjogi helyzetet mutató vagyontárgyak. Mégis — az alapító jogok döntéshozó, kollektivizálódott tulajdonjogot eredményeznek, olyan gazdaságirányító jogokat, melyek a létrehozott szervezet alapvető kérdéseit képesek meghatározni és befolyásolni.

A leányvállalatok, gazdasági társulások és gazdasági társaságok alapítása egyértelműen az önkormányzati szervek hatásköre. A jogszabály pontatlansága miatt azonban a testületek *jogköréből kimaradt a leányvállalat megszüntetésének* joga éppúgy, mint a *társulásból, társaságból való kilépés,* a társasági szerződés *felmondásának* jogosultsága. A hiányos jogi rendezés azzal a következménnyel jár, hogy a most említett vállalati jogosultságok gyakorlójának a vállalat igazgatóját kell tekintenünk — holott a tulajdonosi szemlélet, a tulajdonjog gyakorlásának ismertetett elveiből kétségkizárólag csakis az következhet, hogy a kilépések, megszüntetések joga is a testületeket megillető jogkör. A hézagossá vált jogi szabályozás mellett — úgy tűnik — a vállalati szabályzatok is szűkíteni igyekeznek a vállalati vezető testületeket megillető alapvető tulajdonjogi természetű jogosítványok körét. Annak ellenére, hogy a jogszabály nem a „jelentősebb" leányvállalatok alapításának jogát adja a vállalati tanácsok és egyéb testületek részére, és nem a „jelentősebb" gazdasági társulásokban, társaságokban való részvétel kérdését helyezi testületi döntés alá — nem egy olyan példát találunk, ahol a szabályzatok indokolatlanul leszűkítik a döntési jogkör határait.[6]

Stratégiai jogosítványnak minősül a *szervezeti egységek, termelőeszközök átadása* gazdálkodó szervezet részére, illetve egység vagy termelőeszköz, ill. pénzalap átvétele. Egyértelmű tulajdonjogi rendelkezésről van itt szó, éspedig *nem csupán a gazdaságirányító tulajdonjogi* jogosítványok körébe tartozó stratégiai elhatározásról, hanem az *árutulajdonjogi* triász gyakorlásáról: *rendelkezéséről* a fennálló vagyon és termelőberendezések tekintetében.

Álláspontunk szerint a tulajdonjog gyakorlásának jogosítottja az önkormányzó vállalat önkormányzati testülete. A jogszerkesztési technika azonban egységes szerkezetbe ötvözte a tulajdonjogi értékű rendelkezési jogosultságokat más jelentős döntési lehetőségekkel: a beruházások, hitelfelvétel és kötvénykibocsátás kérdéseivel. Az utóbb felsorolt vállalati lehetőségek illetve feladatok kiemelkedő fontossággal bírnak, kihathatnak a vállalati stratégia és vállalati taktika egész területére, hosszú távon meghatározzák a termelésszerkezetet, működési lehetőségeket, pozíciókat, a pénzügyi helyzetet. Teljes mértékben indokolt tehát e kérdések körében a jelentős döntéseket az önkormányzati határozathozatalra jogosult testületek jogkörébe telepíteni — meghagyva az igazgató lehetőségeit a rendszeres tevékenységhez tartozó, rutinjellegű kisebb beruházások, hitelkérelmek stb. eldöntésére és intézésére.

A jogszabályszerkesztés miatt azonban úgy tűnhet, hogy a tulajdonjog körébe tartozó kérdések kö-

[6] Egy kutató-fejlesztő vállalat szabályzata szerint a társulásban, társaságban való részvétel kérdése akkor tartozik a vállalati tanács elé, ha a költségkihatás 5 millió forint értéket meghalad (*Gecse* Istvánné). Több esetben csak a jogi személyiséggel létrejövő társulásokban való részvétel kérdése került tanácsi hatáskörbe (*Rábaközi* András és *Burián* László adatai).

zül is csak a jelentősebbek tartoznak a testületek elé — holott nyilvánvaló az az igény, hogy az egységek átadása-átvétele *mindig* kollektív határozaton alapuljék, éppúgy, mint a vállalati termelőeszközök (telephelyek, üzemek, fiókok, gyárak stb.) átadás-átvétele. A jogszabályt rosszul értelmező különféle útmutatók, előregyártott szabályzatminták, felügyeleti állásfoglalások és iránymutatások hatása abban érezhető, hogy a vizsgált vállalatok jelentős részénél csak a nagyobb értékű szervezeti egységek, termelőeszközök átadás-átvételét vették fel a döntésre jogosult kollektív testületek hatásköri jegyzékébe.[7]

### *3. A döntési jogkörű szervezetek létrehozásának folyamatai, a választójog kérdései*

A vállalati önkormányzat rendszerére való átállás korszakában a jogszabályi rendezés mellett — mintegy annak megerősítéseként — széles körű állami és társadalmi átszervező, felvilágosító, orientáló folyamat indult meg. Egy olyan társadalomban, melynek demokratikus hagyományai nincsenek, úgy tűnik, hogy a demokratizmusra épülő folyamatok is csak felülről megszervezett, elrendelt, irányított és behatárolt formában képzelhetők el, mivel az államitársadalmi szervek jelentős többsége nem hisz abban, hogy a vállalati kollektívába tömörült dolgozók önmagukban is képesek arra, hogy saját érdekkörükben, munkahelyi életükkel és helyzetükkel összefüggő kérdésekben állampolgári jogaikkal élve létrehozzák a sorsuk, közérzetük, munkafeltételeik, jövedelemhelyzetük szempontjából is meghatározó jellegű testületeket, fórumokat. Az elmúlt másfél évben a többé-kevésbé egyértelmű jogi rendezés ellenére pseudó-jogszabályok mérhetetlen tömege foglalkozott és foglalkozik ma is a vállalati demokratizmus feladataival, normatív szabályozásával, az autonóm mozgáskör behatároló jellegű korlátozásával. A vizsgálatok adatai alapján úgy tűnik, hogy a népgazdaság minden területén intenciók születtek a vállalatok önkormányzati testületeinek megválasztása és a választások előkészítése érdekében.

#### *a) Vállalati tanácsok létrehozása*

A vállalati tanácsok létrehozatalát jelölőgyűlések és jelöltválasztások előzték meg. A vizsgálatok adatai arra utalnak, hogy az előkészítést elsősorban a szakszervezeti szervek végezték — nem egy helyen a pártszervezetek is erőteljesen bekapcsolódtak a folyamatokba. Több ténytanulmány arra a — negatív — jelenségre hívja fel a figyelmet, hogy az alapító államigazgatási szervek nemegyszer egyeztetést óhajtottak a számbajöhető jelöltek személyét illetően.[8]

A *passzív választójog* szabályozására a vállalati tanács irányítása alatt álló vállalatok közül egyetlenegy sem hozott speciális szabályokat — míg az *aktív választójog* tekintetében néhány vállalat a jogszabályban szereplő — diszpozitív természetű — szabályoktól súlyosabb előírásokat alkalmazott:

Az egyik állami gazdaság esetében passzív választójoga csak annak van, aki

— 3 éves munkaviszonnyal rendelkezik,

— vállalati törzsgárdatagnak tekintendő a törzsgárdaszabályzat feltételei figyelembevételével,

— olyan rátermett dolgozó, aki munkájával, szakmai tudásával, közösségi magatartásával, társadalmi tevékenységével kivívta munkatársai becsülését, bizalmát (rendkívül szubjektív megítélésre ad lehetőséget!)[9];

Az egyik söripari vállalat passzív választójogának feltételei:

— legalább kétéves munkaviszony a vállalatnál,

— ne álljon fegyelmi büntetés hatálya alatt;

Kutató-fejlesztő vállalat:

— legalább egyéves munkaviszony,

— 1 éven belül fegyelmi büntetésben nem részesült (jogellenes megkötés, hiszen csak a fegyelmi büntetés hatálya alatt álló dolgozóval szemben lehet joghátrányt érvényesíteni);[10]

Lemezgyár:

— egy évet meghaladó munkaviszony,

— ne álljon büntetőeljárás vagy fegyelmi büntetés hatálya alatt,

— két éven belül ne szerezzen nyugdíjjogosultságot.[11]

A vállalati tanácsok *választott tagjainak jogi helyzete,* konkrétabban, munkajogi védettsége problematikus kérdés. Szilágyi Sándor[12] találkozik ezzel a kérdéskörrel, abban a formában, hogy egyrészt ellentmondásos jelenség a Vt munkáltatói jogköre az igazgató irányában, ugyanakkor az igazgató korlátlan munkáltatói jogállása a Vt tagjaival szemben — másrészt a Vt tagja miért nem tekintendő olyan „tisztségviselőnek", akit a munkajogi szabályozás értelmében, éppen sajátos pozíciója miatt védelem illet meg.

A vállalati tanácsok irányítása alatt működő vállalatok önkormányzati szervének választásával összefüggésben kiemelt jelentősége van a *Vt-elnök (elnökhelyettes)* választásával összefüggő kérdéseknek.

A jogszabály alapvető koncepciója — a korábban kifejtett tulajdonjogi szemlélettel összefüggésben — a *vállalati kollektívák* döntési szerepének megnövelése, a kollektív vezető szervezetek súlyának és jelentőségének felértékelése volt. Közismert tény az is, hogy a vállalati demokratikus vezetési struktúra megteremtése során a már gyakorlatban is bevált *szövetkezeti konstrukciók* tapasztalatainak átvételét kívánták biztosítani, ebben a körben is elsődlegesen az *egyéni és kollektív vezetés* ötvöződésében rejlő előnyöket. Többször utaltunk arra a jelenségre, mely a felülről jövő, centralizált irányítási forma túlélésének, továbbhatásának az eredménye: a *vállalati autonómia szervezetét és működési mechanizmusát a jogszabályi kereteken belül is* felülről és kívülről akarják szabályozni. Az irányelvek, útmutatók, konzultációk, ajánlott brosúrák típuselgondolásai következtében sikerült a *kollektív (vállalati tanács) és egyéni (igazgató) vezetés között valamiféle egyéni hatalmi szerepkört*

[7] 20 millió feletti értékhatárról rendelkezett a *Harsányi* Gyöngyi által vizsgált vállalat, másutt 25 millió az értékhatár (*Rábaközi* András), de találkoztunk 65 millió értékhatárral is (*Fazekas* Judit).

[8] *Cserba* Lajos vizsgálata szerint az ÉVM kért jelöltlistát, az Ipari Minisztérium a Vt elnökének személyére vonatkozó javaslatot kérte. *Csécsy* György vizsgálata szerint adott esetben az alapító szerv a szakszervezeti szervvel közösen döntötte el a tanács tagjainak létszámát, eltérően a vállalati belső álláspontról.

[9] *Gecse* Istvánné adatai.

[10] *Gecse* Istvánné adatai.

[11] *Cserba* Lajos adatai.

[12] *Szilágyi* Sándor tanácsi vállalatnál végezte ilyen irányú vizsgálatát.

*kialakítani: megteremtették a Vt-elnök hatalmi pozícióját.*

A jelenségnek több oka van:

*a)* A kollektív vezetés elvét inkább hangoztató, mint megvalósító társadalmunkban a testületek vezetőire azért irányul nagyobb figyelem, mert sokan úgy vélik, hogy a vezető képes a testületen belül „rendet tartani", meghatározza a légkört, a döntéseket, egyéniségével uralja és befolyásolja a látszólag kollektív döntést. Sajnos a szövetkezeti mozgalom tapasztalatai ebben a tekintetben is modellként szolgáltak, mivel egy szövetkezetben az elnök hatalma alatt képes tartani a testületeket.

*b)* Az igazgató fölötti munkáltatói jogok jelentős részét a Vt-elnök személyéhez lehet telepíteni, ennélfogva az igazgató érdeke az, hogy alkalmas és megértő partnerre leljen az elnökben, akivel ki lehet alakítani a kölcsönös függőség egyensúlyi helyzetét.

*c)* Társadalmunk szocialista protokolljában a testületek vezetőit kiemelt pozícióhelyzet illeti meg, bizalmas tanácskozások résztvevője, tagja az ünnepségek, rendezvények elnökségének, delegációk, külföldi kiküldetések részese lehet stb.

A jogszabály a Vt elnökével kapcsolatban két rendelkezést tartalmaz, egyik arról szól, hogy a tanács elnöke hívja össze és vezeti a tanács üléseit (akadályoztatás esetén az elnökhelyettes). Ez a szabály kógens természetű — tartalmilag egyértelmű: az elnök alapvetően technikai feladatokat lát el. A másik — sokak által fontosabbnak ítélt — rendelkezés, mely hangsúlyozottan csupán diszpozitív jogszabály, arra ad lehetőséget, hogy az igazgató munkaviszonyával összefüggésben egyes munkáltatói jogok a tanács elnökére ruházhatók. A különféle sugallatok, útmutatások, konzultációk eredményeként létrejött vállalati szabályozások azonban egészen más jogállást és jogkört alakítottak ki.

*A tanács elnökének jogállása (jogköre) tekintetében néhány példa:*

Az egyik vállalat Vt elnökének feladata és hatásköre:

— összehívja és vezeti a tanácsülést,

— gyakorolja a Vt hatáskörébe nem utalt munkáltatói jogokat (a Vt hatáskörébe tartozik az igazgató munkabérének évenkénti megállapítása, éves ill. célprémiumok kitűzése, az igazgató jutalmazása, de a jutalmazási javaslatot a Vt elnöke terjeszti elő, az igazgató kitüntetése, a kitüntetési javaslatot a Vt elnöke terjeszti elő. Az igazgató minősítése a Vt hatáskörébe tartozik, de a minősítés tervezetét a Vt elnöke készíti el. Így a Vt elnöke dönthet a munkaidő-kedvezmények, rendkívüli, tanulmányi szabadságok, külés belföldi kiküldetések, munkáltatói kölcsönügyek, újítási ügyek, gépkocsihasználat kérdésében),

— gondoskodik a tanács éves munkatervének elkészítéséről,

— két ülésszak között, a testületi döntéseknek megfelelően tisztázza a vállalat illetékes vezetőivel a felmerülő vitás kérdéseket, eredménytelen eljárás esetén az ügyeket a tanács elé viszi (íme így válik az üléselnökből az interregum idején a testület teljes jogú képviselője!),

— a törvényességi képviseletet gyakorló szerv képviselőjét a tanácsülésre meghívja,

— gondoskodik arról, hogy a vállalati tanács rendszeresen tekintse át a fiatalok munkavállalói státuszának, jövedelmi, szociális helyzetének alakulását. (Rendkívül vitatható koncepció: a témakör ebben a formában nem tartozik a tanács hatáskörébe, csak a jövedelemelosztás, foglalkozás kérdéseivel összefüggésben — mégis úgy tűnhet, hogy az elnök jelentős személyi hatáskörhöz jutott.),

— az igazgató személyi ügyeiben elvégzi a szükséges egyeztetéseket,

— illetékes felügyeleti szervnek megküldi a jegyzőkönyveket, határozatokat,

— tevékenységi kört módosító határozatot megküldi az alapító szervnek, ágazati miniszternek.[13]

Néhány különös Vt-elnöki jogkör:

— „Az igazgatóválasztás során az egyeztetési eljárásban a Vt képviselete";[14]

— „A vállalati tanács ülései között utólagos elszámolási kötelezettség mellett intézkedik a Vt hatáskörébe tartozó olyan kérdésekben, amelyeket a jogszabály által behatárolt keretek között kell végrehajtani".[15]

A tapasztalatok összességében azonban azt mutatják, hogy a vállalatok többségénél a Vt-elnök feladatai a Vt-ülések előkészítésére és vezetésére vonatkoznak, az igazgató munkaviszonyával összefüggésben pedig elsősorban technikai munkáltatói feladatokra.

Gyakori jelenség a *Vt-titkár* megválasztása, illetőleg megbízása — kifejezetten technikai feladatkörrel (általában a vállalatok vezető jogászaira hárítják ezt a feladatot).

A *Vt elnökének kiválasztása* sem mutat egységes képet. Utaltunk már olyan jelenségekre, hogy az alapító szervek különös figyelmet fordítottak a Vt-elnök személyére. Az egyik vállalatnál a ténytanulmány szerint a Vt elnökének személyét a vezérigazgató javaslatára az üzemi négyszög fogadta el.[16] Többnyire az igazgató által delegált, illetőleg a beosztásuk alapján, hivatalból taggá vált személyek köréből kerül ki a Vt-elnök. Egyik vállalatnál az általános igazgatóhelyettest[17], egy másik állami gazdaságnál az egyik igazgatóhelyettest[18], másutt főosztályvezetőket, gyárigazgatókat, osztályvezetőket, irodavezetőket választottak meg. Úgy tűnik, a Vt elnökének személye általában előzetesen kiválasztásra került és személyszerű jelölés alapján választott a tanács.[19]

A legdemokratikusabb megoldással a Rábaközi András által felkeresett tervezővállalat módszerénél találkoztunk: ahol a tanács teljes lista alapján — titkosan — választott úgy, hogy a legtöbb szavazatot kapott személy lett az elnök, az utána következő az elnökhelyettes.[20]

A Vt-elnök a vállalatvezető testületbe kerül, akkor is, ha korábban — beosztása alapján — nem volt tagja a szűkebb döntéshozó testületnek.[21]

---

[13] *Gecse* Istvánné adata.

[14] *Cserba* Lajos vizsgálata.

[15] *Csécsy* György megállapítása.

[16] *Cserba* Lajos megállapítása.

[17] *Gecse* Istvánné vizsgálatának adata.

[18] *Fazekas* Judit adata.

[19] *Burián* László állapítja meg azt, hogy vitákat váltott ki egy vállalatnál a számviteli főosztályvezető jelölése, aki ugyan nem közvetlen beosztottja a vezérigazgatónak, de mégis közvetlen kapcsolatban áll vele.

[20] A vállalati tanács irányítása alatt áll.

[21] *Rábaközi* András ír arról, hogy az adott vállalatnál a Vt-elnök tagja lett az üzemi „hétszög"-nek.

*b) Küldöttgyűlés vezetése alatt álló vállalatok*

Azoknál a kisebb vállalatoknál, melyeknél az alapító szervezet a küldöttgyűlési forma mellett foglalt állást, lényegében kétféle testület választásának előkészítését kellett megoldani:

— a küldöttgyűlés tagjainak választását, ezzel egyidejűleg meghatározva a küldöttgyűlés hatáskörét és

— a vezetőség létrehozatalát, jogkörének megállapítását.

Természetszerűleg tisztázásra szorult az igazgatói jogkör helyzete — mindezeket követően.[22]

Értelmetlenül leszűkítette a vállalati szabályozás a küldöttgyűlés jogkörét az igazgató és a vezetőség tekintetében akkor, amikor „Az igazgató és a vezetőség beszámolójának elfogadása" hatáskört jelölte meg, holott kógens jogszabály e hatáskörbe telepítette a választást és a felmentést is.[23]

Egyik vállalatnál a SzMSz alapján sajátos — jogellenes — megoldást alkalmaztak, ugyanis a küldöttgyűlés *elnököt és elnökhelyettest* választott.

A küldöttgyűlés elnökének feladatai:

— képviseli a vállalatot a küldöttgyűlésen (???),

— jogszabályok keretei között a küldöttgyűlés hatáskörét érintő, kizárólagosan a küldöttgyűlés elnöke hatáskörébe utalt ügyekben önállóan és személyi felelősséggel dönt (?),

— munkáltatói jogokat gyakorol az egyes, küldöttgyűlés által átruházott jogkörökben az igazgató felett.[24]

Az egyes vizsgált vállalatoknál a *küldöttgyűlés passzív választójogával* kapcsolatban az állapítható meg, hogy a jogszabályi előírásoknál szigorúbb feltételeket állapítottak meg.

Az egyik vállalat esetében előfeltételek:

— legalább 3 éve a vállalat dolgozója,

— nem áll fegyelmi, szabálysértési határozat vagy büntető bírósági ítélet hatálya alatt,

— cselekvőképes („nem korlátozottan cselekvőképes").[25]

Másik vállalatnál kizárásra, illetve visszahívásra alkalmas „érdemtelenségi okok"-at állapíthattak meg (áthelyezés, elbocsátás, fegyelmi büntetés, jelentős mértékű (?) kártérítésre kötelezés szándékos vagy kirívóan súlyos gondatlan károkozás esetén).[26]

*A vezetőséggel összefüggő problémák:*

A vezetőségek hatáskörének megállapítása során a vállalatok az átruházható jogköröket egyértelműen a vezetőséghez telepítették.[27]

A vezetőség összetételét illetően volt olyan vállalat, melyben a vezetőségi tagok 1/3-át az igazgató akarta delegálni — csak a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv észrevétele alapján változtatták meg a szabályzatot.[28]

*c) Közgyűlés vezetése alatt álló vállalatok*

A közgyűlési forma olyan előnyeit, hogy a vezetés szempontjából bizonyos stabilitást jelent — már érintettük.[29]

Az irányítási formára való áttérés általában alakuló közgyűlések során ment végbe, ekkor fogadták el az előkészített SzMSz-t, választották meg az igazgatót — illetve megerősítették a korábbi igazgatót.

Általános jelenségként beszélhetünk arról, hogy a közgyűléseket az érintett vállalatok vezetői csak a legszükségesebb esetben, minimális számban kívánják összehívni. Ennek technikai okai is vannak (több telephely, megfelelő méretű tanácstermek hiánya, munkaidőkiesés stb.) — de az egyik leglényegesebb szempontot a Bíró György által vizsgált vállalat vezetői mondták el: a jelenlegi demokratikus fórumrendszerek struktúrája miatt[30] szükségtelen kettőzések, triplázások merülnek fel bizonyos döntésekkel kapcsolatban. Ennél a vállalatnál pl. a szakszervezeti taggyűlés gyakorolja a jogosítványokat, ezért előfordul, hogy a kollektíva ugyanolyan kérdésekben előbb, mint szakszervezeti taggyűlés, majd mint vállalati közgyűlés, végül, mint termelési tanácskozás ülésezik.

A *vezetőség* kiválasztása során erőteljesen érvényesültek előzetes elképzelések. Így az egyik kereskedelmi vállalat 9 tagú vezetőségének összetétele — az elnöklő igazgató mellett: áruforgalmi igazgató, gazdasági igazgató, raktárház igazgatója, egyik lerakat vezetője, lerakati raktárvezető, raktári részlegvezető, osztályvezető, adminisztrátor beosztású dolgozó.[31]

A vezetőségek hatásköre általában a jogszabály szerint megállapított, illetve átruházható kérdésekre vonatkozik, néhány helyen — mint erre utaltunk — a közgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozó döntési jogok átvételével. Speciális — egyben jogszabályellenes — megoldások:

— igazgatóhelyettes, főkönyvelő, osztályvezető, személyzeti vezető, belső ellenőr kinevezése[32],

— döntés olyan kérdésekben, melyeket a SzMSz hatáskörébe utal (magának a SzMSz-nek a szövegében!).[33]

### 4. *Szakszervezeti jogok és vállalati önkormányzat összefüggése*

A vállalati önkormányzati testületek kialakítása, a vállalati dolgozók közvetlen vagy közvetett részvétele a vállalat vezetésében olyan új jelenség, mely felveti a vál-

[22] Az egyik vizsgált vállalatnál például 3 tagú operatív bizottságot alapítottak, melynek tagjai voltak a szakszervezeti bizottság titkára, az egyik igazgatóhelyettes és a személyzeti vezető. A bizottság feladata volt az irányítási forma kialakítása és a választások előkészítése (*Miskolczi Bodnár* Péter).

[23] *Bíró* György adatai szerint az adott tanácsi vállalaton belül egy tájékoztatót adtak ki, mely a legfontosabb jogszabályi rendelkezések mellett a küldöttgyűlési irányítási forma mellett érvelt és tartalmazta az átalakítás ütemtervét.

[24] *Bíró* György adata.

[25] *Bíró* György tanulmánya.

[26] *Bíró* György adata.

[27] A tevékenységi kör jelentős változásának adott esetben a forgalmi érték 30%-os változását tekintették (*Miskolczi Bodnár* Péter). A munkaerő foglalkoztatását illetően volt olyan vállalat, ahol a létszám 10%-át, másutt 25%-át érintő változásokat tekintették jelentősnek (*Bíró* György).

[28] Túlzottnak tartják az új típusú vezetési formából adódó adminisztrációs feladatokat és vannak olyan vélemények is, melyek szerint ez a rendszer az igazgató operatív hatáskörének csorbítására, egyben a felelősség elmosására alkalmas (*Miskolczi Bodnár* Péter).

[29] Igazgatói vélemény szerint „kisebb a lehetőség klikkek kialakítására" (*Fazekas* Judit interjúja).

[30] Tanácsi irányítás alatt álló tervező kisvállalat.

[31] *Miskolczi Bodnár* Péter adata. Más vállalatnál a 9 fős vezetőségből 7-et irányító beosztásúnak kell tekinteni és csak két fő a fizikai dolgozó (*Fazekas* Judit). Volt olyan vállalat, ahol 3 tagú vezetőséget (igazgató, főkönyvelő és a termelést irányító mérnök) kívántak tervezni, a közgyűlés azért döntött 7 tag mellett, hogy a vezetői hármas leszavazható legyen (*Bíró* György).

[32] *Fazekas* Judit adata.

lalati kollektíva részvételi formájának, valamint a dolgozói érdekképviselet vezetési testületben való érvényesülésének kérdéseit. A demokratikus vezetési formák létrehozatalát megelőzően egyértelműen a szakszervezeti szervekre hárult a vállalaton belüli dolgozói érdekképviselet érvényesítésének feladata és a dolgozói kollektíva megtestesítőjének is a szakszervezetet tartottuk, — figyelemmel arra, hogy a dolgozók szakszervezeti tagságának aránya rendszerint megközelíti a maximális telítettséget. Ennek megfelelően a dolgozói érdekképviselet, valamint a szakszervezeti szervek által vállalt gazdasági tevékenységet elősegítő szerepkör alapján keletkeztek a jelentős szakszervezeti jogosítványok a termelési feltételek biztosítása, a dolgozói bérezés és juttatások, a szociális, kulturális ellátás, a munkavédelem, a munkaverseny terén — általában a dolgozókat érintő kérdésekben. A szakszervezet azonban elvi síkon nem vállalta és nem vállalhatta a *vállalatok vezetésében* való részvétel kérdéseit, annak ellenére, hogy a lényeges kérdésekben mindig kikérték a szakszervezet véleményét. Az új vezetési formák kialakítása során nem tisztázták a közvetlen dolgozói képviselet és a szakszervezeti jogosítványok problematikáját. Már a koncepciók kialakítása során keletkeztek bizonyos ellentmondások — a döntési jogú igazgatótanácsok tagjai nem közvetlen választások útján jutnak pozíciójukhoz, hanem szakszervezeti választások eredményeként — összességében mégis úgy tűnt, hogy a tulajdonosi jellegű részvétel a vállalat döntéseiben nem azonosítható a szakszervezeti szerepkörrel. Vizsgálati adataink mégis arra utalnak, hogy a dolgozók a *küldöttválasztás lehetőségében a dolgozó érdekképviselet eszközét látták* — tehát átfedő tendenciák alakultak ki az önkormányzati intézményrendszer és az üzemi demokrácia egyéb fórumai, elsődlegesen a szakszervezeti feladatok között.[34]

Amint a létrehozási folyamatok ismertetése során is látható, a szakszervezeti szervek jelentős részt vállaltak a vállalati önkormányzó testületek létrehozatala során. Úgy tűnt, hogy a *választott testületi tagokat* tulajdonképpen szakszervezet által delegált tagnak tekintették.[35]

A vállalati testületek (Vt-vezetőség stb.) jogkörébe tartozó ügyekben ma még jelentős szakszervezeti hatáskörök is léteznek — így óhatatlan kettősség érvényesül, ami lerontja az önkormányzó testületek tényleges pozíciójának értékét, komolytalanná teszi döntési szerepüket, időhúzást, fölös vállalati energiák lekötését, többszörös ülésezést, indokolatlan papírmunkákat hoz létre.[36] A szakszervezeti szervek kezdeményeznek olyan kérdésekben is önkormányzati döntést, melyek nem tartoznak a vállalatvezető testületek hatáskörébe[37], így a kollektív szerződések kérdésében. A kollektív szerződéseket ugyanis a *szakszervezet mint a dolgozói kollektíva érdekképviselete és megtestesítője* köti a vállalattal, mint munkáltatóval. Ha elfogadjuk azt az igényt, hogy az *irányító testület döntsön vállalati oldalon* a kérdésben, akkor a *kollektív szerződések konszenzuális, szerződési jellegét* kell megkérdőjelezni, hiszen — esetünkben — a vállalati közgyűlés ugyanúgy a kollektívát testesíti meg, mint a szakszervezeti taggyűlés, így a szerződés mindkét pólusában ugyanannak a közösségnek az akarata, nyilatkozata szerepelne.

Összességében arra az álláspontra kell jutnunk, hogy a vállalati önkormányzat strukturális kialakítása szükségessé teszi a szakszervezeti jogosultságok átalakításának, az önkormányzat vállalaton belüli szakszervezeti jelenlét kérdésének olyan újabb szabályozását, mely az *egyéni érdekvédelem* és nem a vezetési részvétel irányába mutat.

### *5. A vállalatok igazgatójának választásával kapcsolatos tapasztalatok*

Az önkormányzó vállalatok létrejöttével kapcsolatban a legtöbb vita, a legnagyobb érdeklődés és legtöbb ellentmondás az igazgatók választásának, illetve a jelenlegi igazgatók megerősítésének kérdéskörével kapcsolatban keletkezett. A vállalati igazgatók nehezen viselték el státusuk változását; a függő helyzet és ideiglenesség egyaránt olyan jelenségek, melyek — úgy vélik — nem adnak vezetési biztonságot.[38]

Az igazgatók kiválasztásának folyamata terén elsősorban az alapvető szervek gyakorlatára kell utalni. A jogszabály előírása szerint az igazgató kiválasztása nem az alapító feladata — az igazgató megválasztásához és felmentéséhez az alapító szerv *előzetes egyetértése* szükséges. Vizsgálataink során nem egy esetet találtunk, ahol a pályázók közül az ún. bíráló bizottságok nem egy személyt kizártak. (Ilyen kizárás az alapítók részéről is történt.)[39]

Az igazgatóválasztó testület — itt elsősorban a vállalati tanácsra gondolunk — összetétele tekintetében is voltak vitás kérdések az általunk elemzett gyakorlatban. Mivel a vállalati tanács egyes tagjait az igazgató delegálja, egyes vállalatoknál ún. csonka tanács végezte el az igazgatóválasztás feladatát és csak a megválasztott igazgató intézkedése nyomán egészült ki.[40]

---

[33] *Miskolczi Bodnár* Péter vizsgálata.

[34] Egy Vt-elnök nyilatkozata szerint hosszú távon nem lehet elválasztani az érdekképviseleti és döntéshozatali funkciót. A küldöttek érdekképviseleti tevékenységet végeznek akkor, amikor választóiknak beszámolnak a tanács munkájáról (*Burián* László).

[35] A szakszervezeti bizottságok általában azért szorgalmazzák páratlan létszámú testület létrehozatalát, mert így biztosíthatónak látszik a választott tagok többsége (*Cserba* Lajos megállapítása).

[36] *Csécsy* György ismerteti az ügyek előkészítésének mechanizmusát. Előbb munkabizottságok foglalkoznak az adott témával, majd az a bizalmi testület elé kerül, ezt követően a szakszervezeti bizottság elé és a pártszervezet is foglalkozik vele. Mindezek után kerül sor a vállalati tanács ülésére. Így sok kérdésben a határozat és a szavazás teljesen formálissá válik. *Bíró* György leírja azt a helyzetet, ahol ugyanaz a kollektíva szakszervezeti taggyűlésként és vállalati közgyűlésként is ugyanazokkal az ügyekkel foglalkozik.

[37] *Miskolczi Bodnár* Péter adata.

[38] Egy igazgató nyilatkozatából: A jelenlegi vezetési forma nem demokratikus, mert csak a vezető felelős. Milyen demokrácia az, ahol a vezető vásárra viszi a bőrét a többiek nevetése mellett? Az 5 éves munkaszerződés bizonytalanná teszi az egyébként felelősebb népgazdasági, vállalati és egyéni érdekeket szem előtt tartó vezetőt is. A vezetők kénytelenek prostituálni magukat (*Fazekas* Judit interjúja). Egy vállalati jogtanácsos véleménye szerint az új jogszabály deklarálja a Vt-tagok felelőtlenségét, ugyanakkor elmossa az igazgató felelősségét is (*Burián* László).

[39] Egy belkereskedelmi vállalatnál ún. operatív bizottság írta ki a pályázatot, az elbírálást a minisztérium által kiküldött bíráló bizottság végezte. Ez a bizottság a pályázati kiírás ellenére elfogadta a később benyújtott pályázatot is. A bíráló bizottság két pályázót tartott méltónak arra, hogy őket a küldöttgyűlés elé bocsássa, de ezek közül az egyik esélytelen volt, mint külső pályázó, így lényegében a bíráló bizottság döntötte el a sorsát (*Miskolczi Bodnár* Péter).

[40] *Szilágyi* Sándor vizsgálata szerint egy adott vállalatnál a főmérnök, mint megbízott igazgató vezette a vállalatot. Ő főmérnökként, de megbízott igazgatóként is tagja volt a tanácsnak. Igazgatói minőségében két tagot delegált. A tanács ülésén az alapító szerv képviselője bejelentette, hogy a megbízott igazgatót és az álta-

*6. Az állami irányítás — állami felügyelet*

Az alapítót — illetőleg állami törvényességi felügyeletet gyakorló államigazgatási szervek jogállását ugyan a törvény és a végrehajtásról szóló jogszabályok meghatározzák, de a vállalatok és az államigazgatási szervezetek közötti *jogviszonyok* szabályozása egyoldalú, általában csak az állami szervek jogai és a vállalati kötelezettségek kerültek rendezésre.

A fentiekben esett szó az alapító szervek azon jogáról, mely lehetőséget ad az igazgatóválasztással kapcsolatban a személyi kiválasztásra: az *egyetértési* jogosultságról. Hiányolni kell a jog gyakorlásának jogi szabályozását, a döntés vagy álláspont indokolásának kötelezettségét, s az egyetértési jog kereteinek megszabását. Ha ugyanis a pályázati előfeltételek fennforgása vagy fenn nem állása körében mozoghat az alapító jog, úgy az szinte egybeesik az elbírálási folyamattal — ha viszont meghaladja ezt a kört, akkor e jogi szabályozás is szükségszerű, mert így a nyílt pályázatok titkos elutasításának módszerévé válhat.[41]

Úgy tűnik, hogy a törvényességi felügyelet irányainak, feladatkörének, módszereinek, eljárásának, a jogorvoslat lehetőségének kérdéseit jogszabályi úton rendezni szükséges — mert jelenlegi formájában alkalmas a korábbi általános felügyelet és intézkedési jogosultság visszacsempészésére.

*7. Néhány általános megállapítás az átalakításról*

A vállalati önkormányzati szervek kialakítása, működésük megkezdése még olyan korai stádiumban van, hogy általános érvényű értékelésre a vállalatok vezetői, a Vt-tagok, a jogászok, az egyes dolgozók sem képesek. Mégis egyértelműen kiderül a tényanulmányok anyagából az, hogy egységes a szemlélet abban a vonatkozásban, hogy a népgazdaság irányítási, fejlesztési, szabályozási problémáit szervezeti változtatások útján nem lehet megoldani, de enyhíteni sem.

A „tulajdonosi" jogosultságok formális erősítése nem valósulhat meg akkor, ha a vállalatok autonóm mozgáskörét alapvető tényezők befolyásolják. Itt most nem az adminisztratív túlkapásokra, beavatkozási kísérletekre gondolunk, hanem a piaci szemlélet, a versenyhelyzet kibontakozását gátló körülményekre, a gazdasági szabályozás jelenlegi rendszerére, mely rövid távú vállalati stratégia kialakítását sem teszi lehetővé.

Az általános gazdasági helyzet adott esetben a dolgozók körében érdektelenséget, közömbösséget eredményez a jogosítványok megszerzését illetően is. Sokan formai megoldásnak tartják az újszerű megoldásokat, felelősségátruházó intézményeket látnak az önkormányzati szervekben. Más vélemények szerint a jelenlegi gazdasági helyzetben a vállalat szempontjából nagyobb biztonságot eredményeznek az egyértelmű felsőszintű döntések. Sokan hiányolják a döntéshozatal előtti információk biztosítását — úgy érzik, hogy a testületek megfelelő előkészítés nélkül csak formálisan alkalmasak a döntésre. Különösen áll ez a megállapítás a túlméretezett létszámú vállalati tanácsokra, melyek termelési tanácskozás szintjére emlékeztetnek.

Kritikai észrevételek mellett csak arra a végső álláspontra juthatunk, mely szerint a gazdasági intézményrendszer statikus átalakítása önmagában elégtelen, mert a strukturális autonómia akkor érvényesülhet, ha a kapcsolatrendszerek kialakítása, a gazdasági forgalmi és versenyviszonyok tekintetében is megjelenik a vállalati önállóság, illetőleg a megfelelő mozgáskör, melyben saját akaratukkal alakíthatják kooperációs, szerződéses egyéb gazdasági értékű kapcsolataikat.

la delegált két tagot ki kell zárni a szavazásból. A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv képviselője szerint a két tag nem zárható ki, a megbízott igazgató tartózkodjon a szavazástól.

[41] Az alapító szerv olyan kérdésbe kívánt beleszólni, hogy a vállalati tanács a korábban kitűzött prémiumfeltételeket megváltoztatta (*Rábaközi* András). Súlyos panaszok érik a törvényességi felügyeletet azért, hogy a felterjesztett szabályzatok elfogadása kérdésében hónapok alatt nem nyilatkozik (*Burián* László). A törvényességi felügyeletet gyakorló szerv bele kívánt szólni a vállalati igazgató fizetésének és prémiumának megállapításába (*Bíró* György). A törvényességi felügyeleti szerv utasítást adott ki a személyi fizetés megállapításának szabályairól, kilátásba helyezve a „szigorú helyszíni ellenőrzést követő felelősségrevonást". A körlevél felhívja az igazgatókat arra, hogy biztosítsák, hogy a vállalati tanácsok ennek megfelelően járjanak el.

*Polt Péter*

# A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése

## I. A nemzetközi büntetőjog fogalma

*1. A nemzetközi büntetőjog kialakulása*

A társadalmi-gazdasági fejlődés állandóan alakítja, mozgásban tartja a közösségi élet színteréül szolgáló társadalmi élet intézményrendszerét. Ez a fejlődés közvetlenül vagy közvetve határozza meg a jognak, mint a társadalmi felépítmény egyik alapvető részének a mozgását, változását is. Ez a megállapítás természetesen nem érinti annak a tételnek az érvényességét, hogy a jog a felépítmény részeként viszonylagos önállósággal rendelkezik, visszahat az alapra és egy társadalmi-gazdasági alakulaton belül és bizonyos meghatározott keretek között öntörvényűen fejlődhet.[1]

A nemzetközi büntetőjog történeti kialakulásának kezdetei igen messzire nyúlnak vissza. Nem lehet

*Polt Péter* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] Joggal írja Lenin, hogy az ember tudata nemcsak visszatükrözi az objektív világot, hanem teremti is. *Lenin,* V. I. Filozófiai füzetek, L. ö. m. Kossuth, Bp. 1967. 29. kötet 175. old.

azonban azt állítani, hogy teljes egyetértés uralkodna e tekintetben. Nem szabad abba a hibába esni, hogy saját gondolati sémáinkat a múltba visszavetítve próbáljunk meg a sémába illő jelenségeket egymáshoz erőszakoltan összeilleszteni. Ennek megfelelően amikor ma nemzetközi büntetőjogról beszélünk — amelynek egységes definíciója, amint a későbbiekben látni fogjuk, ma sokkal kevésbé kidolgozott, mint korábban — nem ugyanazt jelenti, mint az elmúlt időszakokban.

Amennyiben mégis megpróbáljuk a kontinuitást megtalálni a nemzetközi büntetőjog korábbi és jelenlegi formái között, a kezdetnek a XVII. századot tekinthetjük. A bevezetőben leírt gondolatoknak megfelelően ez az az időszak, amikor a nemzeti államok kialakulása elkezdődik és a társadalmi-gazdasági fejlődés olyan pontra ér, amely lehetségessé, sőt szükségessé teszi a nemzeti államok jogilag szabályozott együttműködését büntetőügyekben. E csírájában meglévő jelenség hosszú ideig azonban csak az elmélet művelőinek munkáiban kapott nagy hangsúlyt, és szinte a nagy francia forradalom utáni időszakig kellett várni gyakorlati érvényesülésére. Az együttműködés elméleti alapjai azonban már 1625-ben napvilágot láttak. Ez az az év, mikor kiadják Hugo Grotius alapvető művét „De iure belli ac pacis" címmel. A háború és béke joga című könyvben írták le először azt a tételt, amely — ha bizonyos módosításokkal is — mind a mai napig a nemzetközi bűnügyi együttműködés vezérfonalának tekinthető. Az aut dedere, aut punire (vagy kiadni, vagy büntetni) elv Grotius szerint minden államnak alapvető kötelessége, mert a nemzetközi közösség csak így védhető meg hatékonyan és így biztosítható, hogy bűncselekmény megtorlatlanul ne maradjon.[2]

### 2. *A nemzetközi büntetőjog fogalmának első értelmezése*

A nemzetközi összefogás, mint a bűnözés elleni küzdelem hatékonyabbá tételének egyik igen fontos eszköze, a grotiusi elveken alapulva lényegében két tevékenységi kör kialakítására nyújtott lehetőséget.

Az egyik annak a problémának a feloldását célozta, hogy valamennyi állam büntetőjogával kapcsolatban megállapította saját joghatóságát és ez „hatásköri" összeütközésekre vezethetett. Ahogy az Állam- és Jogtudományi Enciklopédia is megállapítja, „gyakran előfordulnak olyan események, amelyek akár az elkövetés helyéhez való kapcsolódás módja, akár az elkövető személye, vagy végül a cselekmény célja és jellege folytán egyidejűleg több állam társadalmi viszonyainak megsértésére alkalmasak, s így több állam büntetőjogának hatálya alá esnek. Ilyenkor párhuzamos joghatóság fennállásáról beszélünk."[3] Szeretném hangsúlyozni, hogy nem a hatáskörök vagy illetékességek elosztásáról, az államok közötti felosztásáról van szó. Éppen ellenkezőleg. Ellentétben az egy államon belül történő hatásköri és illetékességi szabályozással, amely arra törekszik, hogy az esetleges összeütközéseket minél teljesebb módon kiküszöbölje — és erre az állami főhatalom létezésénél fogva minden esély meg is van —, az államok között elkerülhetetlen a joghatósági összeütközés. Ez egyenes következménye az állami szuverenitásnak, amely kizárja annak lehetőségét, hogy a be nem avatkozás elvének megsértése nélkül az egyik állam a másik rovására érvényesítse joghatóságát. Ilyenre a történelemben volt példa, hiszen a „konzuli bíráskodás" érvényesítésével a XIX. században és a XX. század elején a kolonialista nagyhatalmak egyes félgyarmati sorban lévő, de elméletileg szuverén országokra olyan jogi szabályozást kényszerítettek rá, amelyek alapján a nagyhatalmak állampolgárai ki voltak véve az adott országok joghatósága alól és ennek következtében azok az államok büntetőeljárást akkor sem folytathattak e személyek ellen, ha a bűncselekményt az ő területükön követték el.[4]

Egymás szuverenitásának tiszteletben tartása mellett az államon belüli büntetőjogi törvényhozás keretében négy elv alakult ki, amelyek a joghatósági kérdéseket hivatottak megoldani:

— a területiség elve (principium territoriale)
— a személyiség elve (principium personalitatis)
— az állami önvédelem elve (principium reale)
— az egyetemes büntető hatalom elve (principium universale).

Ezek az elvek, illetve a belőlük alkotott vegyes elmélet mindmáig az alapját képezik az egyes államok büntetőjogi joghatóságának, de nem küszöbölik ki a párhuzamos joghatóság lehetőségét. Ezt a már említett szuverenitás elvének tiszteletben tartása miatt nem is lehet elvárni.

A bűnözés elleni küzdelem sikerének érdekében azonban a joghatóság érvényesítésétől az adott államok eltekinthetnek, szabad utat engedve egy másik állam joghatóságának érvényesüléséhez. A korábbi időszakban ennek intézményesített eszköze volt a kiadatás, ma ilyennek tekinthetjük a büntetőeljárás átengedését, sőt a külföldi ítélet érvényének teljes vagy részleges elismerését is.

A nemzetközi büntetőjog eredeti fogalomkörébe tartozó másik terület azoknak a bűncselekményeknek a közös meghatározására és üldözésére vonatkozó egyezményeknek és szabályoknak a kialakítása volt, amely bűncselekmények az egyetemes emberi társadalom különösképpen kiemelkedő, valamennyi államban értékesnek tekintett érdekeit támadják.

A XIX. század közepétől egymás után születnek azok az egyezmények, amelyeket a korabeli jogtudomány e körbe sorolt. Itt lehet megemlíteni a Tenger alatti kábelek védelméről kötött 1884. évi egyezményt, az 1841. évi Rabszolgakereskedésről szóló egyezményt, a különböző időpontokban kötött kábítószer-egyezményeket stb. Külön meg kell említeni a kalózkodást, mégpedig annak azt a formáját, amelyet nyílt tengeren követtek el. A kalózkodás ugyanis meghatározott állam területén elkövetve minden esetben az adott állam meglévő büntetőjogi rendelkezései alá esett, ám a nyílttengeri elkövetés esetén nem volt olyan büntetőtörvény, amelyet alkalmazni lehetett volna. Ezért maga a nemzetközi jog állított fel tilalmat, s fűzött a tilalom megszegéséhez jogkövetkezményeket. Így tulajdonképpen a kalózkodás tekinthető

[2] *Grotius,* H.: A háború és béke jogáról. Akadémia, Bp. 1960. II. kötet 460. old.

[3] *Márkus* F.: Nemzetközi büntetőjog. In.: Állam- és Jogtudományi Enciklopédia, Akadémia, Bp. 1981. 1186. old.

[4] A védelmezési elvről ld. *Kádár* M.—*Kálmán* Gy.: A büntetőjog általános tanai. KJK. Bp. 1967. 192. old.

az első valódi nemzetközi bűncselekménynek, elkövetői pedig joggal tekinthetők „hostis humanis generis"-nek, azaz az emberiség közös ellenségeinek, akiknek a cselekménye az emberi társadalom általános törvényeit sértik.[5]

A felsorolt egyezmények mindegyike azonban — beleértve a kalózkodás elnyomásáról szólót is — minden esetben az egyezményekben részes államokra bízta a rendelkezések büntetőjogi formába öntését és azok végrehajtásának biztosítását. Ahogy arra Doleschall rámutatott: „amikor maga a nemzetközi jog közvetlenül kriminalizált, ebbeli rendelkezéseinek életbe léptetését és végrehajtását megfelelő törvényhozási intézkedések foganatosításának módján az egyes államokra bízta, amelyek a nemzetközi szokásjog vagy egyezmény által megszervezett büntetendő tényálladékokat saját autonóm jogszabályaikba bevezették, s azok ilyképpen gyakorlatilag, mint egyes állami büntető rendelkezések hatályosulnak."[6] Mindez azt mutatja, hogy a nemzetközi büntetőjog ezen ága nem jelentett többet — és ez nem lekicsinylést jelent — mint arra való törekvést, hogy a nemzetközi konvenciók útján egységesítsék, unifikálják a nemzeti büntetőjogokat.

### 3. *A nemzetközi büntetőjog fogalmának bővülése*

A nemzetközi büntetőjog fejlődésében alapvető állomást jelentett az 1914—18 között lezajlott I. világháború és az azt követő békeszerződések jogi következménye.

Az 1919. június 29-én aláírt Versaillesi Szerződés 227. cikkelye előírta, hogy II. Vilmos volt német császárt a nemzetközi erkölcs és szerződés „szentsége" ellen elkövetett legsúlyosabb támadás miatt vád alá kell helyezni. Ezzel a lépéssel a nemzetközi büntetőjog olyan új kérdései merültek fel, amelyek részben azóta is megoldatlanok. Ezek közé a kérdések közé tartozik a nemzetközi bűncselekmény alanyának, a Nemzetközi Büntető Bíróságnak, a felsőbb parancs problémájának, a nemzetközi bűncselekményekért való felelősség érvényesítésének, a nemzetközi bűncselekmények kodifikálásának témája.

II. Vilmos nemzetközi büntetőbíróság előtti felelősségrevonására végül nem került sor. Az elképzelés újszerűségét azonban mutatja, hogy Hollandia a korábbi években kijegecesedett büntetőjogi alapelvek talaján tagadta meg a területére menekült volt német császár kiadatását, részben arra hivatkozva, hogy az politikai menekültnek minősül, részben viszont azon az alapon, hogy bármilyen büntetőjogi üldözés, amely a nemzetközi morál megsértésén alapul, nem fogadható el kiadatási kérelem indokául.[7]

A történelem viharai által kiváltott lényeges változások jogszempontú feldolgozása igen tetemes mennyiségű publikációt eredményezett a két világháború között. Elsősorban a győztes hatalmak nemzetközi büntetőjogászai próbálták felvázolni egy új nemzetközi büntetőjog kereteit. A vesztes államok jogtudományának művelői ugyanakkor, mint a[illegible]re Wiener A. Imre is rámutatott,[8] bizonyos ellen[illegible]essel viseltettek a nemzetközi büntetőjognak a békeszerződésekből eredő ilyen irányú fejlődésével szemben. A nemzetközi büntetőjog legrészletesebb korabeli monográfiájának szerzője például szinte tudomást sem vesz az újabb fejlődésről, amikor a nemzetközi büntetőjog definíciójaként a következő meghatározást adja: „A nemzetközi büntetőjog azoknak az általános elveknek az összességét foglalja magában, amelyeket az államoknak a büntető hatalom gyakorlásánál arra való tekintettel kell szem előtt tartaniuk, hogy a büntető hatalmat nem elszigetelten, hanem az államok közösségében élve és egymás segítségére utalva gyakorolják. A nemzetközi büntetőjog útmutatást nyújt abban a tekintetben is, hogy a nemzetek közössége részéről általánosan elfogadott elvek keretén belül az egyes államoknak milyen megoldási módok állanak rendelkezésükre az anyagi és alaki büntetőjog nemzetközi vonatkozásainak szabályozásánál."[9]

Jóval szélesebb keretek között mozog ennél Angyal meghatározása. Szerinte a nemzetközi büntetőjog két szabálycsoportot foglal magába, amelyek közül az első csoportba tartozó jogszabályok az állami büntetőjog normáinak kiterjesztése az állam területén kívül, és ezek a közjogi szabályok kaphatnak nemzetközi jogi társat, mihelyt két vagy több állam megegyezik abban, hogy a tényleges hatalmában lévő bűntettest a másiknak kiadja. A másik csoportba tartozó jogszabályok tisztán nemzetközi jogiak, amikor egyfelől a közös erővel üldözendő, megtorlandó bűncselekményeket, másfelől a szoros értelemben vett, azaz olyan bűncselekmények tárgyában való felelősségrevonást szabályozzák, amelyeknél az államok nemzetközi jog által védett érdekeit sértik.[10]

Angyal meghatározásának második felébe illeszthetők azok a törekvések, amelyek a nemzetközi színtéren próbálták a nemzetközi büntetőjog új elméletét a gyakorlatba átültetni. E törekvések lényegében két alapvető cél felé irányultak. Az egyik ezek közül a nemzetközi bűncselekmények kodifikációja, a másik pedig a nemzetközi bűncselekmények elbírálására egy állandó nemzetközi büntetőjogi bíróság felállítása.

A Nemzetközi Jogi Társaság (ILA), a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) és az Interparlamentáris Unio egymás után tartotta azokat a konferenciáit, amelyeken ajánlották egy ilyen nemzetközi büntetőjogi bíróság felállítását és 1935-ben elkészült V. Pella nevével fémjelzett „világ büntető törvénykönyv" tervezet, amely a nemzetközi bűncselekmények első nagyszabású összefoglalását jelenti.[11]

### 4. *A nürnbergi és tokiói perek következményei*

A nemzetközi büntetőjog fejlődése szempontjából alapvető jelentőségű volt a háborús főbűnösöknek a II. világháború utáni nemzetközi katonai tör-

[5] *Friedlander,* R. A.: Terrorism. Oceana Publications, New York, 1979. I. kötet 11. old.

[6] *Doleschall,* A.: Büntetőjog a nemzetközi jogban. Rényi, év nélkül, Budapest, 4—5. oldal.

[7] *Thiam,* D.: First report on the draft code of offences against the peace and security of mankind. ENSZ Dokumentumok A/CN. 4/364, 1983. 5. old.

[8] *Wiener* I.: Nemzetközi büntetőjog — nemzetközi bűncselekmények. In.: Bassiouni, M. Ch.: Nemzetközi büntetőjogi kódex tervezete. Igazságügyi Minisztérium, Bp. 1986. 161. old.

[9] *Szondy* V.: Nemzetközi büntetőjog. Centrum Kiadó, Bp. 1933. 7. old.

[10] *Angyal* P.: A nemzetközi büntetőjog alaptanai. Különlenyomat, Bp. 1941. 1—2. old.

[11] *Pella,* V.: Plan d'un code répressif mondial, Revue internationale de droit penal. 1935. 148. old.

vényszékek által történt büntetőjogi felelősségrevonása. Az 1942-es Londoni Deklaráció és az 1943-as Moszkvai Nyilatkozat alapján felállított katonai törvényszékek ugyan ad hoc jellegűek voltak, de mégis első ízben alakultak olyan nemzetközi büntetőjogi bíróságok, amelyek közvetlenül a nemzetközi jog alapelveit felhasználva ítélkeztek, nem pedig az egyes nemzeti államok törvényeinek figyelembevételével. Nem kívánok most kitérni azokra az utólagos ellenvetésekre, amelyek e perek jogi alapjait a „nullum crimen sine lege" elv alapján próbálják tagadni, csupán arra hívnám fel a figyelmet, hogy a Nürnbergi Nemzetközi Katonai Bíróság Alapszabályzatában található háborús, béke és emberiség elleni bűncselekmények mindegyike nemzetközi szerződések vagy nemzetközi szokásjog alapján a nemzetközi jogrend részét képezték már a háborút megelőzően. Az első ENSZ Közgyűlés 3. és 95. számú Határozatai a Nürnbergi Bíróság Alapszabályzatában található elveket a nemzetközi jog alapelveinek nyilvánította. Ugyanakkor megbízta a Nemzetközi Jogi Bizottságot, hogy dolgozza ki a béke és emberiség elleni bűncselekmények kodifikálásának tervezetét. Ez a munka az ENSZ keretein belül azóta is — kisebb megszakításokkal — folytatódik. Közbevetőleg jegyezném meg, hogy nem ez az egyetlen kodifikációs tevékenysége az ENSZ-nek, amely jelentős témánk szempontjából. Ilyennek tekinthető az államfelelősség kidolgozása, valamint az előbbiektől minőségileg bizonyos szempontok szerint elkülönülve, de mégis hozzájuk kapcsolódva a nemzetközi terrorizmus, a túsz-szedés vagy a légi kalózkodás elkészült illetve tervezett kodifikációja.

Ezek a kodifikációs munkálatok nagymértékben hozzájárulnak a nemzetközi büntetőjog elméletének kidolgozásához, hozzátéve azonban, hogy egységes fogalomrendszert pillanatnyilag ezek segítségével sem sikerült kialakítani. Az azonban bizonyos, hogy a nemzetközi büntetőjog olyan új formációjával állunk szemben, amelyet el kell különíteni, de bizonyos mértékig kapcsolni is kell ahhoz a hagyományos felfogáshoz, amely az államok büntetőjogi együttműködésében látja a nemzetközi büntetőjog lényegét.

### *5. A nemzetközi büntetőjog mai értelmezése*

Az előzőekből kitűnően a nemzetközi büntetőjog mai egységes fogalmát nem lehet megadni, a nézetek — ha részben fedik is egymást — rendkívüli módon eltérnek egymástól. Jellemző, hogy például Schwarzenberger a nemzetközi büntetőjog hat értelmét különbözteti meg.[12] Ebből is kiderül, hogy a vélemények egy részének vázlatos ismertetése is köteteket tölthetne meg. A legtöbb szerzőnél továbbra sem válik el világosan a nemzetközi büntetőjog új értelmezése a hagyományostól. Mások megpróbálnak különböztetni e két terület között, ám mind a kettőt nemzetközi büntetőjog elnevezéssel illetik. Ismét mások megpróbálnak új terminológiákat kialakítani és a vázolt két jogterületet társadalmi tartalmuk és jogi szabályozásuk módja szerint is megkülönböztetni. E különböző vélemények saját belső logikájuk szerint aztán kihatnak arra is, hogy mit kell tekinteni nemzetközi bűncselekménynek, mely jogágba tartozik a nemzetközi büntetőjog, avagy azt önállónak lehet-e tekinteni, a felelősségrevonás milyen módja jellemzi a nemzetközi büntetőjogot, vagy éppen, hogy kik lehetnek a nemzetközi büntetőjog alanyai.

Nem célom e véleményeket ismertetni és ütköztetni még nagy vonalakban sem, csupán arra szorítkoznék, hogy néhány jellegzetes elképzelésre kritikai módon kitérjek.

Szeretném viszont hangsúlyozni, hogy nem csupán elméleti fontosságú kérdésekről van szó. Egy nemzetközileg elfogadott világos definíció kijelölheti a nemzetközi büntetőjog továbbfejlesztésének útját, ami rendkívül nagy jelentőséggel bírhat az emberi élet minősége, az emberiség közös értékeinek védelme szempontjából.

A szocialista és tőkés berendezkedésű országok jogtudományának számos neves művelője foglalkozik a nemzetközi büntetőjog kérdéseivel. Az előbbiek között említhetjük meg Karpec, Mžasek, Resetov, Galenszkaja, Lambeck és nem utolsósorban Wiener, míg az utóbbiaknál Bassiouni, Triffterer, Mueller, Jeschek nevét. Megfigyelhető az, hogy a felsorolt szerzők véleménye gyakran társadalmi rendszerbeli hovatartozásuktól függetlenül egyezik vagy különbözik.

A közelmúlt magyar szakirodalmában elsősorban Márkus és Wiener az, aki a nemzetközi büntetőjog önálló definícióját próbálta megadni. A gyakorlati problémák által indíttatott egyéb munkák, amelyek elsősorban a nemzetközi bűnözés kriminológiai jellemzőivel foglalkozva a hangsúlyt a nemzetközi együttműködésre helyezték, vagy egyáltalán nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel, vagy pedig egyszerűen átvették egy-egy külföldi szerző definícióját.[13]

Márkus a nemzetközi büntetőjog fogalmát fokozatosan gazdagította. 1973-ban megjelent egyik művében még a következő definíciót adta a nemzetközi büntetőjogról: „...legtágabb értelemben úgy kell felfogni, mint azoknak a szabályoknak az összességét — akár a belső jog, akár a nemzetközi jog szabályairól legyen is szó — amelyek lehetővé teszik, illetve egyengetik az államok együttműködését a bűnözés leküzdése terén általában, és egyes nemzetközi jelleggel bíró bűncselekmények esetén különösen."[14]

Néhány évvel később az Állam- és Jogtudományi Enciklopédia hasábjain a nemzetközi büntetőjog címszó alatt már jóval árnyaltabb megfogalmazást találunk. Egyrészt itt is fellelhető az államok közötti nemzetközi együttműködés, mint a nemzetközi büntetőjog fogalmi eleme, ugyanakkor alcímként szerepel a nemzetközi bűncselekmények joga címszó, amelyben Márkus a következő meghatározást adja: „A nemzetközi büntetőjognak a nemzetközi bűncselekmények kérdéseit tárgyaló része jellegénél fogva minőségileg különbözik az ún. hagyományos nemzetközi büntetőjogtól. Ez a minőségi különbség abban van, hogy az itt tárgyalt bűncselekményeket közvetlenül a nemzetközi jog szabályai nyilvánítják bűncselekményekké, éppen ezért, a nemzetközi bűncselekményeket úgy határozhatjuk meg, mint közvetlenül a nemzetközi jog

[12] *Schwarzenberger*, G.: The problem of an international criminal law. In.: Mueller, O. W.—Wise, E. M.: International criminal law (ed.) Sweet and Maxwell ltd. London, 1965. 4. old.

[13] Ld. pl. *Lányi* T.—*Vasák* D.: A nemzetközi bűnözés és a törvényesség. Belügyi Szemle 1985. évi 11. szám.

[14] *Márkus* F.: A repülőgép-eltérítések elleni küzdelem az elmélet és gyakorlat világából. Jogtudományi Közlöny 1973. 335. old.

szabályai alapján büntetőjogilag büntetendő cselekményeket."[15]

Wiener, aki a magyar szakirodalomban először tett kísérletet a nemzetközi büntetőjog homogén fogalmának kialakítására, joggal mutatott rá arra, hogy a nemzetközi büntetőjognak az Enciklopédiában használt elnevezése társadalmi tartalmát és jogi természetét tekintve különböző jelenségeket foglal magában.[16] Wiener javasolja megkülönböztetni a nemzetközi büntetőjogot és a büntető nemzetközi jogot. Értelmezésében a nemzetközi büntetőjog szabályai arra terjednek ki, hogy az állam nemzetközi szerződés alapján valamilyen magatartást bűncselekménnyé nyilvánítson és rendelkezzen a nemzetközi együttműködés különböző intézményeiről. A büntető nemzetközi jog ezzel szemben azt vizsgálja, hogy

*a)* melyek azok a magatartások, amelyeket nemzetközi bűncselekménynek kell nyilvánítani,

*b)* mi a nemzetközi bűncselekmények kodifikálásának rendje,

*c)* ki a nemzetközi bűncselekmények alanya,

*d)* melyek a szankciói,

*e)* a szankciókat hogyan lehet alkalmazni.[17]

Úgy vélem, hogy ez az elhatárolás jó kiindulási alap, amely segíthet tisztázni a nemzetközi büntetőjog, illetve a büntető nemzetközi jog valódi tartalmát és a kapcsolódó kérdések megoldását. Ezek a kérdések ugyanis alapvető jelentőségűek.

## II. A nemzetközi bűncselekmény, a nemzetközi vonatkozású bűncselekmény fogalma

A nemzetközi büntetőjog fogalmának körvonalazása nem igazít el bennünket a tekintetben, hogy tulajdonképpen mi is a nemzetközi bűncselekmény.

Karpec például a nemzetközi büntetőjog fogalmán belül fejti ki, hogy mit tekint nemzetközi bűncselekménynek, amikoris azt mondja, hogy „a nemzetközi büntetőjog olyan normák rendszere, amelyek szuverén államok vagy nemzetközi szervek és szervezetek közötti együttműködés eredményeképpen alakultak ki. Azon országok és szervezetek közötti együttműködés eredményeképpen, amelyeknek célja a béke, a népek biztonsága, a nemzetközi jogrend védelme mind a legsúlyosabb, a béke és emberiség ellen irányuló nemzetközi bűncselekményektől, mind azoktól az egyéb nemzetközi jellegű bűncselekményektől, amelyeket nemzetközi egyezmények, konvenciók és egyéb államközi jellegű dokumentumok határoznak meg és amelyeket olyan sajátos okmányok (szabályzatok, konvenciók, megegyezések) alapján büntetnek, amiket különböző államok kötöttek a belső büntetőjogukkal összhangban."[18]

A nemzetközi bűncselekményektől Karpec is megkülönbözteti a nemzetközi jellegű bűncselekményeket, amelyek „nemzetközi egyezmények (konvenciók) által meghatározott cselekmények, és nem tartoznak az emberiség elleni bűncselekmények közé, de megsértik az államok közötti normális kapcsolatokat..., vagy a megállapított módon ratifikált nemzetközi egyezményekben (konvenciókban) meghatározott normák szerint, vagy pedig a belső törvényhozás normái szerint az ide vonatkozó egyezményekkel összhangban kell őket büntetni".[19]

Karpec mind a nemzetközi, mind az általa nemzetközi és nemzetközi jellegűnek nevezett bűncselekményeket a nemzetközi büntetőjog fogalomkörébe tartozónak véli (ami az általunk elfogadott terminológia szerint a büntető nemzetközi jog kategóriája).

Vizsgáljuk meg azt, hogy mi az az alapvető ismérv, ami a közönséges bűncselekményektől elválasztja ezeket a cselekményeket. Nyilvánvalóan ugyanis szinte valamennyi közönséges bűncselekménynek lehet nemzetközi vonzata, amennyiben például azokat külföldi követi el, külföldi sérelmére követik el, az elkövető külföldre szökik, vagy egyéb tárgyi és személyi összefüggés áll fenn. E cselekmények azonban a nemzetközi elem ellenére is megmaradnak a belső jog (nemzeti büntető jog) határain belül és az ilyen esetek megoldására szolgálnak az általunk nemzetközi büntetőjognak nevezett matéria intézményei, úgy mint a kiadatás, felajánlás stb.

Karpec ezektől a bűncselekményektől alapvető elhatároló ismérvként bizonyos cselekmények rendkívüli súlyosságát, az egész emberiség érdekeit sértő mivoltát (nemzetközi bűncselekmények), illetve a kevésbé súlyos, de az államok közötti normális kapcsolatokat, a békés együttműködést sértő egyéb cselekményeket (nemzetközi jellegű bűncselekmények) jelöli meg és sorolja eszerint a nemzetközi büntetőjog körébe.

Más elképzelések szerint bár a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás oka valójában a közös érdekek súlyos sérelmében keresendő, a nemzetközi színtéren megjelenő bűncselekmények közül — amelyeket természetesen meg kell különböztetni az előbb már említett nemzetközi elemet tartalmazó közönséges bűncselekményektől — a nem a belső jog szférájába tartozó, általunk büntető nemzetközi jognak nevezett csoportba csak azok a bűncselekmények tartozhatnak, amiket maga a nemzetközi jog nyilvánít büntetendőnek, függetlenül attól, hogy azok a nemzeti bíróságok által vagy nemzetközi fórumokon lesznek-e elbírálva. Azokban az esetekben ugyanis, ahol nemzetközi konvenciók vannak, a konvenciók nem tartalmaznak mást, mint egy adott cselekmény büntetendővé nyilvánításának kötelezettségét és az államok együttműködését rendezik, megmaradnak az igazságszolgáltatás koordinálásánál, ami a hagyományos büntetőjog kereteit tölti ki. Ennek megfelelően különböztet például Triffterer nemzetközi büntetőjogi bűncselekmények között (háborús bűncselekmények, béke és emberiség elleni bűncselekmények stb.) és nemzetközi bűncselekmények között (kábítószer-kereskedelem, tenger alatti kábelek védelme stb.).[20] A Triffterer által képviselt nézet eszerint a Karpec-féle felfogásban található nemzetközi jellegű bűncselekményeket a belső jogba tartozónak véli, amelyeknél csupán az igazságszolgáltatás koordinálása és a büntetőügyekben való együttműködés jelenti a nemzetközi elemet.

Sajátos változat a Bassiouni által készített nemzetközi büntetőjogi kódex tervezete, amely a nemzet-

[15] *Márkus* F.: id. mű 1981. 1192. old.

[16] *Wiener* I.: id. mű 163. old.

[17] *Wiener* I.: id. mű 169. old.

[18] *Karpec,* I. I.: A nemzetközi jellegű bűncselekmények. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest 1983. I. kötet 32. old.

[19] *Karpec,* I. I.: id. mű 51. old.

[20] *Triffterer,* O.: A nemzetközi büntetőjog időszerű kérdései. (Az ELTE ÁJK-n elhangzott előadás tézisei. 1983. jún. 2. 2. old.)

közi bűncselekmények között sorolja fel majdnem teljes egészében azokat a cselekményeket, amelyeket Karpec és Triffterer megkülönböztet. Bassiouni részben meglévő nemzetközi konvenciók alapján, részben pedig a nemzetközi közvélemény által súlyosan elítélt, de még nem egyezménybe foglalt magatartásokat összegyűjtve alkotta meg kódexét, anélkül azonban, hogy ezek eltérő természetét — amelyekre utal ugyan — behatóbb vizsgálat tárgyává tette volna. Külön meg kell említeni, hogy minden általa felsorolt bűncselekménynél elképzelhetőnek tartja nemzetközi büntetőjogi bíróság joghatóságát és eljárását.[21]

Számunkra így még mindig nem derült ki, hogy vajon lehetséges-e valamilyen objektív ismérvet találni, amely felhasználható lenne egy magatartás nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánításában. Az előbbiekből is kitűnően a nemzetközi szakirodalom megkülönbözteti a sértett érdekek és az inkriminálás szintje (nemzetközi jog, belső jog) szerinti bűncselekményeket, ám mindezt a nemzetközi bűncselekmény fogalmán belül. Ennek megfelelően létezhetnek: 1. természetük szerinti (par nature) 2. inkriminálásuk módja szerinti (par le seue mode d'incrimination) bűncselekmények.[22] Ez a megkülönböztetés több szempontból sem elégíthet ki minket. A légi kalózkodás bűncselekményénél például Márkus úgy véli, hogy alapvetően ez a magatartás az inkriminálás módja szerint minősül nemzetközi bűncselekménynek (nemzetközi konvenciók miatt), ám e cselekmények elszaporodása, súlyuk növekedése azt idézheti elő, hogy a légi kalózkodás par nature cselekménnyé válik.[23] Még érdekesebb Wiener véleménye, aki ugyancsak a légi kalózkodással kapcsolatban úgy véli, ha azt egy államon belül követik el, akkor az a belső jog szerinti közönséges bűncselekmény lesz, míg ha a légi járművet külföldi állampolgár téríti el, vagy az elkövető külföldre jut, akkor nemzetközi vonatkozású bűncselekményről beszélünk, mert alkalmazni kell a nemzetközi büntetőjog szabályait (kiadatás, eljárás felajánlása stb.) és csupán akkor valósul meg nemzetközi bűncselekmény, ha a repülőgép-eltérítés mögött külföldi állam vagy annak szerve áll.[24] Wiener tehát a nemzetközi bűncselekmények további követelményeként azt állítja fel, hogy a cselekményt közvetlenül vagy közvetve az állam, illetve annak képviselői kövessék el.

Úgy vélem, e néhány vélemény bemutatása után nem lehet elzárkózni egy általam elfogadott fogalomrendszer kialakításától. Nézetem szerint egyet kell érteni Wienerrel abban, hogy a ma nemzetközi büntetőjog néven összefoglalt jogterület két különböző társadalmi és jogi természetű szabálycsoportot foglal magába, amelyeket már elnevezésükben is meg kell különböztetni.

Az egyik szabálycsoport a nemzetközi büntetőjog körébe tartozik, és ezek a szabályok magukba foglalják a nemzetközi bűnügyi együttműködés intézményeit közönséges bűnügyekben (kiadatás, eljárás felajánlása, büntetésvégrehajtás átengedése, külföldi ítélet érvényének elismerése) valamint a joghatóság kérdéseit rendező szabályokat. Ebbe a csoportba tartoznak azok a belső jogban szabályozott bűncselekmények és az ezekhez kapcsolódó jogsegélyt érintő intézmények, amelyek olyan nemzetközi konvenciókban vannak szabályozva, amelyekhez az adott állam csatlakozott. Wienerrel egyetértésben — a büntető nemzetközi jog vagy a nemzetek büntetőjoga elnevezésű szabálycsoport teljesen más jellegű. Ide tartoznak azok a legsúlyosabb cselekmények, amelyek elkövetési helytől függetlenül az emberiség közös érdekeit súlyosan sértik, és közvetlenül a nemzetközi jog nyilvánítja őket bűncselekménynek, tekintet nélkül arra, hogy az elkövetési hely joga szerint bűncselekménynek nyilvánulnak-e vagy sem. A felelősségrevonás alapvető módja e bűncselekmények tekintetében egy állandó nemzetközi büntetőjogi bíróság felállítása lenne, ám ezzel egyenértékűnek minősülhet az is, hogy egy nemzeti bíróság közvetlenül alkalmazza a nemzetközi jogot az elé került bűnügyben. Ez még abban az esetben is szükségesnek tűnik, ha az adott ország a nemzetközi jog szerinti bűncselekményt adaptálta a saját jogába, hiszen — bár ez technikai jellegű probléma — a közvetlen alkalmazás folytán nem kell figyelembe venni például a kettős inkriminációt követelményét ilyen esetben (mindez nyilván nem jelentheti a törvényesség megsértését). E bűncselekmények elnevezésére a nemzetközi jogi bűncselekmény kifejezést tartom elfogadhatónak.

Ellentétben tehát Wienerrel, én a közvetlen alkalmazás követelményét tartom a nemzetközi (jogi) bűncselekmény további alapvető kritériumának és nem azt, hogy az adott cselekmény mögött valamilyen állam vagy annak szerve áll. Ezt abból a szempontból is indokoltnak látom, hogy a technikai fejlődés olyan lehetőséget nyújt a magánszemélyek számára, amelyek szinte már-már egy állami akcióval egyenértékű súlyosságú cselekményt eredményezhetnek. Mindemellett természetesen jelentősége van annak, hogy egy cselekmény mögött valamilyen állam vagy annak szerve áll-e, ám véleményem szerint büntetőjogi büntetés csak az elkövetésben részes természetes személyeket sújthat.

Természetesen az állami és a kollektív felelősség kérdése részletesebb vizsgálódást igényel, de a béke és emberiség elleni bűncselekmények kodifikálása során is a természetes személyek jogalanyisága elfogadottabb.[25]

Még egyszer szeretném hangsúlyozni, hogy az államok által közvetlenül alkalmazott nemzetközi jog ugyan megalapozza a büntető nemzetközi jog létét, mégis alapvető fontosságúnak tartom egy állandó nemzetközi büntetőjogi bíróság felállítását, megfelelő anyagi és eljárásjogi szabályok kidolgozásával. Nem tartom ugyanakkor abszolút érvényűnek Jescheknek azt a kijelentését, mely szerint a valóságos „nemzetek büntető jogának" kizárólagos előfeltétele egy, az államok fölé rendelt és valóságos hatalmi eszközökkel felruházott világkormány. A közvetlen alkalmazás modellje enélkül is elképzelhető. Ugyanakkor részben egyet lehet érteni Jeschekkel, hogy a büntető nemzetközi jog jogi előfeltételei — többek között — a következők lennének:

1. az az elv, amely szerint az egyént közvetlen büntetőjogi felelősség terheli a nemzetközi jog szerint,

[21] ld. *Bassiouni,* Ch.: International Criminal Law. Sijthoff and Noordhoff, 1980. Germantown.

[22] *Lombois,* C.: Droit Penal International. Paris, 1971. 35. old. (idézi: *Márkus* F.: id. mű 1973. 336. old.)

[23] *Márkus* F.: id. mű 1973. 340. old.

[24] *Wiener* I.: id. mű 170. old.

[25] ENSZ Dokumentumok A/CN. 4/387, 1985. 6. old.

2. az az elv, amely szerint a nemzetek büntetőjoga elsőbbséget élvez az állami joggal szemben.[26]

Továbbra is nyitva marad az a kérdés, hogy vajon a nemzetközi konvenciókban szabályozott egyes bűncselekmények hová sorolhatók be. Az ilyen konvenciókban szabályozott bűncselekményeknek két típusa különíthető el — bár rögtön hozzátenném, hogy a határok nem abszolút jellegűek. Egy részük első pillantásra besorolható a büntető nemzetközi jog körébe, kielégítve annak mind tartalmi, mind pedig formális feltételeit, értve ezen a cselekmények súlyát, illetve a konvenciókban foglaltak közvetlen alkalmazhatóságát. (Ilyen például a Népirtásról szóló egyezmény, vagy az Apartheid egyezmény, amelyek kifejezetten szólnak nemzetközi büntetőjogi bíróság felállításáról is, illetve a béke és emberiség elleni bűncselekmények esetén a tervezetben van ilyen elképzelés, de ide sorolható a Nürnbergi Elveknek az ENSZ által történt elfogadásával a háborús bűncselekmények jelenleg is létező csoportja.)

Más nemzetközi konvenciókba foglalt bűncselekmények esetében az egyezmények megkötésének oka nem annyira tekinthető az emberiség létérdekeit érintőnek, mint az előzőekben felsoroltak, viszont amellett, hogy több államot érintenek, szükséges az államok közös, az átlagosnál erőteljesebb fellépése az ilyen bűncselekmények elnyomásában. Mindez azt jelenti, hogy ezek a konvenciók nem a büntető nemzetközi jog keretébe tartozó nemzetközi jogi (Wienernél nemzetközi) bűncselekményeket foglalnak magukba. E bűncselekményeket én nemzetközi bűncselekményeknek nevezem, amelyeknél az a cél, hogy az államok belső jogukban büntetni rendeljék és a nemzetközi színtéren üldözésükben együttműködjenek. A határvonal azonban nem abszolút, a bűncselekmények közül több — akár a közeli jövőben is — átkerülhet a nemzetközi jogi bűncselekmények közé (például a terrorizmus köréből a tusz-szedés avagy a diplomáciailag védett személyek elleni bűncselekmények).[27]

A nemzetközi büntetőjog fogalma fejlődésének és jelenlegi megítélésének rövid körvonalazása során nem térhettem ki olyan alapvető kérdésekre, amelyek részben a büntető nemzetközi jogot, részben a nemzetközi jogot jellemzik, de a kettő közötti összefüggések megvilágítására sem.

[26] *Jeschek,* H. H.: Lehrbuch des Strafrechts Allgemeiner Teil. Duncker and Humblot. Berlin, 1978. 96. old.

[27] Meggondolandó, hogy például a Légi jármű jogellenes hatalombakerítéséről szóló Hágai és a Polgári repülés biztonságáról szóló Montreali egyezmények azon kitétele, mely szerint a kiadatást közvetlenül az egyezmény szövegére is alapítani lehet, nem sorolja-e máris az ilyen jellegű bűncselekményeket formálisan a nemzetközi jogi bűncselekmények közé.

*Wiener A. Imre*

# Reflexió egy törvénytervezetre a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről

Az elméleti alapokat tárgyaló nemzetközi büntetőjogi irodalmunk szokatlanul szegényes. Ennek elsősorban történelmi okai vannak. A két világháború között a legyőzött pozíciójára hivatkozva utasították el e téma behatóbb vizsgálatát, a második világháború után pedig a nemzetközi politikai légkör inkább megfagyasztotta mint ösztönözte e téren a tudományos kutatásokat. Gazdag tudományos irodalom mellett sem elhanyagolható esemény egyszerre két törvénytervezet megismerése, mai körülményeink között pedig az Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya tevékenysége úttörő jelentőségű ezen a tudományterületen. Szinte egy időben kaptuk kézhez a Főosztály kiadványainak 14. kötetét, amelyben M. Ch. Bassiouni munkáját, a Nemzetközi Büntető Kódex Tervezetét publikálta és Bán Tamás „Javaslat magyar törvény megalkotására büntetőügyekben folytatott együttműködésről (Törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről)" című tanulmányát, amelynek elkészítését a Főosztály ösztönözte.

Bán Tamás törvényjavaslata tudományos szempontból tanulmány kéziratának tekinthető (ennek minősíti az írását maga a szerző is), s mint kézirat, a munka kevéssé hozzáférhető. A téma fontossága és a tanulmány érdemei egyaránt megkívánják, hogy a benne foglaltak szélesebb körben is ismertté váljanak. Ezt a célt szolgálja ez a recenzió-reflexió jellegű írás.

Közismertek azok a nehézségek, amelyek egy törvénytervezet elkészítése során felmerülnek, még akkor is, ha a tervezetnek vannak előzményei a hazai jogban. Ezekkel a a nehézségekkel rendszerint különféle bizottságok birkóznak, Bán Tamás viszont egyedül vállalkozott arra, hogy hagyományok hiányában alkosson egy olyan javaslatot, amely alapját képezheti a kodifikációnak.

A mintegy másfélszáz oldalnyi javaslatban 64 §-t tartalmazó törvényszöveget, s ehhez fűzött százoldalas indokolást olvashatunk. A törvényjavaslat 6 fejezetre oszlik, amelyből a VI. Fejezet, a „Záró rendelkezések" még nem kerültek kidolgozásra, viszont függelékként javaslatot kapunk a kodifikáció egyik legsürgetőbb problémájának, az óvadéknak a szabályozására. A törvényjavaslat I. fejezete az „Általános szabályok" címet viseli, a II. fejezet a „Kiadatás, átszállítás"-ról szól, a III. fejezet témája a „Büntetőeljárás átadása és átvétele; feljelentés külföldi hatóságnál", a IV. fejezet a „Büntetés végrehajtásának átvétele és átengedése" kérdéséről rendelkezik, az V. fejezet címe pedig „Bűnügyi jogsegély".

Az „Általános szabályok" szólnak a törvény cél-

*Wiener A. Imre* címzetes egyetemi tanár, tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete (Budapest).

járól, a jogrendi klauzuláról, a viszonosságról, annak hiányában teljesített jogsegélyről, a jogsegély teljesítésének akadályairól, a politikai bűncselekményekről, a büntetőeljárási mentességről, a megkeresések formai feltételeiről és a költségek viseléséről.

A II. fejezet rendelkezik a nemzetközi bűnügyi jogsegély hagyományos intézményéről, a kiadatásról. Ennek feltételeként tartalmazza a kettős inkriminációt, s új javaslatot olvashatunk a magyar állampolgár kiadatásáról kettős állampolgárság esetén. A kiadatás keretében találunk rendelkezést arra vonatkozóan is, ha a kiadni kért személy a bűncselekményt magyar területen követte el. A fejezet részletesen rendelkezik a kiadatás akadályairól és az eljárás lefolytatásáról, ennek keretében a kiadatási letartóztatásról. Külön cím tartalmazza a külföldi állam megkeresését kiadatás iránt. A fejezet 3. címe rendelkezik a magyar területen történő átszállításról, ennek is feltételeként szabja a kettős inkriminációt.

A III. fejezet tartalmaz rendelkezést az együttműködés viszonylag újabb intézményéről, a büntetőeljárás átadásáról és átvételéről. A büntetőeljárás átadásának is feltétele a kettős inkrimináció, s bizonyos esetben a magyar állampolgár terhelttel kapcsolatban is átadható a büntetőeljárás. A fejezet 2. címe szól a külföldi hatóságnál történő feljelentésről. Ez az intézmény kisegítő jellegű, arra az esetre vonatkozik, ha a büntetőeljárás átadásának személyi feltételei megvannak, de más feltételek hiányoznak. A büntetőeljárás átvételéről rendelkező 3. címben foglaltak szerint ez az intézmény magyar állampolgárokkal, illetve a Magyarországon letelepedett személyekkel kapcsolatban alkalmazható.

A IV. fejezet 1. címe a külföldi bíróság által kiszabott büntetés végrehajtása átvételének szabályait rögzíti. Ebben jelentős új elemként olvashatjuk azt, hogy ehhez — mármint a végrehajtás átvételéhez — az elítélt hozzájárulása is szükséges. A javaslat szerint a magyar bíróság tulajdonképpen honosítja a külföldi ítéletet, mert a magyar bíróság nemcsak akkor térhet el a külföldi ítélettől, ha magyar törvény eltérő rendelkezést tartalmaz, hanem akkor is, ha a büntetés mértéke nem felel meg a magyar jogalkalmazási gyakorlatnak. A fejezet 2. címe a magyar bíróság által kiszabott büntetés vagy intézkedés végrehajtásának átengedéséről rendelkezik. Ennek az intézménynek az alkalmazására a kettős inkrimináció és az állampolgársági feltétel mellett szintén akkor kerülhet sor, ha ehhez az elítélt hozzájárul.

Az V. fejezet szól a szűkebb értelemben vett bűnügyi jogsegélyről, amely bizonyos büntetőeljárási cselekmények (bizonyítási eszközök felkutatása, tanúk, szakértők kihallgatása, szemle, házkutatás stb.) teljesítését jelenti. E körben is érvényesül a kettős inkriminációt, de a javaslat a viszonosság alapján ezt a feltételt feloldhatónak tartja.

A törvényjavaslat fenti rövid összefoglalása természetesen nem szólhatott a részletekről. Magából a javaslatból kiderülően a rendelkezések tartalmukat tekintve négy csoportba sorolhatók, nevezetesen nemzetközi jogi, büntetőjogi, büntető eljárásjogi és technikai jellegű szabályokat olvashatunk bennük. E megkülönböztetésre azért szükséges a figyelmet felhívni, mert a javaslat 1.§-ának (2) bekezdése szerint „A törvényt annyiban kell alkalmazni, amennyiben nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik". E bekezdésben foglaltak indokolásaként azt olvashatjuk, hogy az ellenkező álláspont „jogforrásilag sem lenne alátámasztható, hiszen a magyar jogrendszer nem ismer különbségeket az azonos köntösben megjelenő szabályok ereje között, nálunk a törvények egyforma erejűek, nincsen közöttük pl. alkotmányos erejű és nem alkotmányos erejű törvény mint sok külállamban, és magának az Alkotmánynak a kivételével törvényben el lehet térni korábbi törvény rendelkezéseitől, sőt törvényerejű rendelet is megteheti ezt. Büntetőjogi tartalmú nemzetközi szerződéseink pedig kivétel nélkül törvényerejű rendelettel történő kihirdetés útján válnak részévé a magyar jogrendszernek (és gondolom ezen a közzététel intézményének bevezetése után sem szándékozik senki sem változtatni), következésképpen valamennyi nemzetközi szerződésünk olyan köntösben jelenik meg a magyar jogrendszerben, ami a jogforrási hierarchiát illetően formailag is lehetővé teszi számukra, hogy mint lex posterior derogálják a korábbi törvénynek, a Btk-nak a rendelkezéseit". (52. old.)

E recenzió jellegű írás terjedelme érdemi vitát nem tesz lehetővé, de itt is hangsúlyozni szeretném e kérdésben eltérő nézetemet. A törvényjavaslatnak vannak ugyanis olyan rendelkezései, amelyektől nemzetközi szerződésben sem lehet eltérni, s ezek azok a rendelkezések, amelyek alapelveket érintenek. Ilyen például a kettős inkrimináció követelménye meghatározott esetekben, vagy a jogrendi klauzula általános érvénnyel. Nem látok lehetőséget olyan bűnügyi jogsegélyszerződés megkötésére és kihirdetésére, amely egy adott állam viszonyában a jogrendi klauzula érvényesítését kifejezetten kizárná. Ugyanez vonatkozik a menedékjogot kapott személy kiadatásának kizárására is.

A javaslat indokolásában említett példa, amely a magyar állampolgár kiadatásával kapcsolatban merült fel, nem a hivatkozott bekezdés általános érvényű megfogalmazását, hanem a Btk. módosítását indokolja. (Csak zárójelben jegyzem meg, hogy a Btk. jelenlegi 9.§-a kifogásolható törvényszerkesztést mutat, mert a főszabály alóli kivételt nem tartalmazza, ezt a kivételt az életbe léptető rendelkezésbe „dugja el". Ezt a törvényszerkesztési technikát nem menti az sem, hogy a kivételre a miniszteri indoklás utal.) A javaslattal kapcsolatban tehát az az általános észrevételem, hogy szerkezetében jobban kifejezésre kellene juttatni azokat a rendelkezéseket, amelyek a magyar jogrendszer alapjait érintik, ezzel a nemzetközi szerződések megkötését is irányítják, s ki kellene emelni azokat a rendelkezéseket, amelyek alapelveket érintenek (viszonosság, kettős inkrimináció, az eljárás alá vont személy beleegyezése).

Büntetőjogi szempontból a bűnügyekben folytatott nemzetközi együttműködés két pillérre, a joghatóságra és az aut dedere aut punire elvére épül. Az együttműködés négy intézményét tárgyalja a javaslat: a kiadatást, a büntetőeljárás és büntetés-végrehajtás átadását, illetve átvételét, valamint a szűkebb értelemben vett jogsegélyt. Ameddig a bűnügyekben folytatott együttműködésnek az alapvető formája a kiadatás volt, és ehhez járult kisegítő intézményként a szűkebb értelemben vett jogsegély, addig ezeknél a büntetőjogi kettős inkriminációt és a nemzetközi jogi viszonosságot kellett csak megfelelően érvényesíteni. Korábban a bűncselekmény elkövetőjének a hozzájá-

rulását azért nem kellett figyelembe venni, mert a kiadatást nem lehetett a hozzájárulásától függővé tenni, a szűkebb értelemben vett jogsegély pedig csak távolabbi hatásában érinti a bűncselekmény elkövetőjét. A büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás átadásakor, illetve átvételekor viszont már a terheltnek vagy az elítéltnek lehetnek jogai. Ahogyan a büntetőeljárásban elfogadott az, hogy a terhelt nem az eljárás tárgya hanem alanya, akinek jogai vannak, ugyanúgy el kellene ezt ismerni az államok együttműködése során is. A kettős inkriminació és a viszonosság mellett tehát a bűncselekmény elkövetőjének a terhelti, illetve elítélti pozíciójából eredő jogát is figyelembe kellene venni. Ez utóbbi természetesen nem azonos jelentőségű az együttműködés különféle formáiban, de az elkövető nyilatkozatának a beszerzését nemcsak a büntetés végrehajtásánál, hanem már a büntetőeljárással kapcsolatos együttműködés területén is az eljárási alapelvként kellene kezelni.

A javaslatból kiderülően a kettős inkriminació és a viszonosság sem egyforma erővel érvényesül a különféle együttműködési intézményekben. Ezek érvényesülési kombinációját azonban egyelőre csupán az államok belátása alakítja. A jogrendszerek közötti eltérések teremthetnek olyan helyzetet, hogy magyar állampolgárt esetleg hosszabb szabadságvesztésre ítélnek nálunk nem büntetendő cselekmény miatt. A kettős inkriminació hiánya tehát akadályát képezi a büntetésvégrehajtás átvételének, viszont az elítélt érdeke azt kívánná, hogy a büntetést itthon töltse és esetleg ebbe az államok is beleegyeznének. Nem feltétlenül biztos tehát, hogy a kettős inkriminació hiányának olyan erőt kell tulajdonítani, amely az együttműködést kizárja. Ez esetben természetesen nem kerülhetne sor az ítélet honosítására, hanem csupán annak hazai végrehajtására lenne lehetőség. Ilyen szabály alkotása is megfontolást érdemel. Nem feltétlenül biztos az sem, hogy az átszállításhoz is meg kell követelni a kettős inkriminációt. Úgy vélem, hogy az említett esetekben elég lenne, ha a jogrendi klauzula zárná ki az együttműködést.

Amennyiben elismerjük azt, hogy a különféle intézményekben az elvek kombinációja érvényesül, akkor megkérdőjelezhető a javaslatnak az a rendelkezése, amely a magyar területen bűncselekményt elkövető és értelemszerűen itt tartózkodó személy ügyét a kiadatás (18.§ (2) bek.) és nem pedig az eljárás átadása keretében rendezi. Ettől függetlenül is helyesebb lenne a kiadatást arra az esetre korlátozni, ha a bűncselekmény elkövetője nincs annak az államnak a területén, ahol a bűncselekményt elkövette. Ha a két feltétel együtt van (tehát az elkövetés és az elkövető tartózkodási helye azonos), s az állam nem kíván eljárni, akkor az ügyet a büntetőeljárás átadása keretében kellene rendezni. Ilyenkor ugyanis valamilyen módon figyelembe kellene és lehetne venni a bűncselekmény elkövetőjének a véleményét atekintetben, hogy melyik ország folytassa le vele szemben az eljárást.

Az előbbi néhány észrevétellel csupán érzékeltetni kívántam, hogy a javaslat milyen jelentős és korántsem vitathatatlan problémákra ad megoldásokat. A javaslat kodifikációs értékeit és azt a segítséget, amelyet a törvényelőkészítőknek nyújt, nyilván azok fogják értékelni, akik a törvény megszövegezésében majd részt vesznek. Emellett a dolgozat tudományos értéke is jelentős olyan területen, amelyen a hazai jogtudománynak bőven van mit pótolni. A tanulmányban foglaltakat vitatni lehet ugyan, de a nemzetközi büntetőjogot a jövőben nem művelhetjük úgy, hogy ezt a munkát figyelmen kívül hagyjuk.

*Lothar Reuter—Karola Wille*

# A büntetőeljárás átvétele az NDK és a többi szocialista ország közötti bűnügyi együttműködésben

Az NDK és a többi szocialista ország közötti bűnügyi együttműködés jelentős minőségi átalakuláson ment át, amely az egyre elmélyülő politikai, gazdasági és kulturális együttműködésen, valamint a politikai és társadalmi folyamatok közeledésén alapul. E folyamat elsősorban a büntetőeljárás átvételének — mint az államközi bűnügyi együttműködés önálló intézményének — fejlődésében és gyakorlati felhasználásában mutatkozik meg. Az NDK-nak más szocialista országokkal kötött jogsegélyegyezményei és az ezekkel az országokkal folytatott bűnügyi együttműködési gyakorlata[1] alapján állíthatjuk, hogy a büntetőeljárás átvételének jogi kialakítása magasfokú fejlettséget ért el, amely lehetővé teszi a bűnözés elleni közös fellépést és egyben biztosítja a szuverenitásból folyó jogok és érdekek érvényesítését is.

### *A kiadatás és a büntetőeljárás átvételének viszonya*

A büntetőeljárás átvétele eredetét tekintve közvetlenül a kiadatáshoz kapcsolódik, mert eredetileg csupán a kiadatás egyik segédeszközének tekintették. A saját állampolgár kiadatása tilalmának nemzetközi jogilag elismert elve azzal a következménnyel járt, hogy azok a bűntettesek, akik a bűncselekmény kül-

*Lothar Reuter* egyetemi tanár, Friedrich Schiller Egyetem (Jéna).
*Karola Wille* egyetemi tanársegéd, Karl Marx Egyetem (Lipcse).

[1] Ld. O. *Hajdok*: Néhány megjegyzés a büntetőeljárás külföldre való átadásához. Prokuratúra, 1982. 39. s köv. o.; C. *Klapal*: A KGST-államok bűnügyi együttműködése. Informacnitydnik, 1984. 1. szám, 35. s köv. o. (mindkettő cseh nyelven); ugyanígy L. *Gardocki*: A külföldön elkövetett bűncselekményekért való felelősség nemzetközivé válása. Varsó, 1979. 38. o. (lengyel nyelven).

földön való elkövetése után visszatértek a hazájukba, cselekményükért nem voltak felelősségre vonhatók, mert kiadatásuknak nem volt helye. A bűnüldözés rendszerében keletkezett eme rés leküzdése érdekében az államok között olyan megállapodások születtek, hogy az az állam, amelynek polgára a tettes, a büntetőeljárást átveszi a saját polgára által külföldön elkövetett cselekmény miatt, ha az az állam, amelynek területén a bűncselekményt elkövették, eziránt megkeresi. Ennek megfelelően aztán a büntetőeljárás átvételének alkalmazási feltételeit a kiadatás feltételei határozták meg,[2] azaz csak akkor volt alkalmazható, ha a tettes a fennálló szerződések szerint kiadatási bűncselekménynek minősülő cselekmény elkövetése után tért vissza hazájába. A büntetőeljárás átvétele ebben a formájában a kiadatást egészítette ki, a tettes büntetlenségének elkerülése érdekében, azaz komplementer jellege volt.[3] A büntetőeljárás átvétele a polgári államokban mindazonáltal nem jutott gyakorlati jelentőséghez.

A polgári-imperialista államok közti nemzetközi kapcsolatoknak különösen a második világháború után bekövetkezett fejlődésével megnőtt a külföldön elkövetett bűncselekmények száma — köztük az olyanoké, amelyek nem minősültek kiadatási bűncselekménynek —, ezért szükségessé vált a büntetőeljárás átvételének — a kiadatási feltételektől független — önálló bűnügyi együttműködési intézményként való kialakítása. Jellemző e szempontból a közúti közlekedésben elkövetett jogellenes cselekmények üldözéséről szóló 1964. évi európai egyezmény. E fejlődésnek a nyugat-európai imperialista államok közti kapcsolatokban betöltött gyakorlati jelentőségével ebben az írásban részletesen nem foglalkozhatunk.

### *A büntetőeljárás átvétele az NDK-nak más szocialista országokkal kötött nemzetközi szerződéseiben*

Az NDK-nak más szocialista országokkal az 50-es években kötött jogsegélyegyezményei a büntetőeljárás átvételét még a hagyományos módon, csupán pótszerként szabályozták a saját állampolgár kiadatására vonatkozó tilalom folytán elmaradt kiadatás esetére. Ennek megfelelően a szerződő felek arra kötelezték magukat, hogy a másik fél megkeresésére a büntetőeljárást saját polgáruk ellen megindítják, ha a másik szerződő fél területén — egyébként kiadatás alá eső — bűncselekményt követett el.[4]

A szocialista gazdasági integráció elmélyülése és a szocialista államok fokozódó közeledése a polgárok növekvő mobilitását eredményezte, ezért a külföldön elkövetett bűncselekmények hatékonyabb üldözése érdekében szükségessé vált a fennálló hagyományos szabályozás felülvizsgálata és továbbfejlesztése. Ennek az igénynek feleltek meg a 70-es évek elején az NDK, a CSSZSZK, az MNK és az LNK Legfőbb Ügyészségei között kötött nemzetközi reszortszerződések, amelyekben megkezdődött a büntetőeljárás átvételének a kiadatástól való különválasztása és a bűnügyi együttműködés önálló intézményévé történő kialakítása.[5] Ezt a folyamatot a 70-es évek közepén az NDK-nak az LNK-val, a CSSZSZK-val és az MNK-val meglévő bűnügyi együttműködési szerződéseihez kötött módosító ill. kiegészítő jegyzőkönyvek,[6] majd a 70-es évek végén és a 80-as évek elején a Szovjetunióval, a Bolgár Népköztársasággal, a Kubai Népköztársasággal, a Vietnami Szocialista Köztársasággal és a Román Szocialista Köztársasággal kötött bűnügyi együttműködési szerződéseit[7] zárták le. Ezek eredményeként a büntetőeljárás átvétele az államközi egyezmények szintjén önálló bűnügyi együttműködési formává vált. E szerződések megszüntették a büntetőeljárás átvételének a kiadatáshoz képest kisegítő jellegét, mert az eljárás átvételének feltételei között immár nem szerepelt az, hogy a cselekménynek kiadatási bűncselekménynek kell minősülnie. A szerződések ill. a módosító és kiegészítő jegyzőkönyvek a büntetőeljárást átvevő állam kötelességévé tették a büntetőeljárás átvételét, ha az államot az eljárást átadó állam az eljárás átvétele iránt megkeresi. A szerződések ill. módosító és kiegészítő jegyzőkönyvek kötelezővé teszik az átvételt olyan esetekben is, ha a cselekmény a megkereső állam joga szerint csupán kihágás vagy szabálysértés (államigazgatási jogsértés) és ezzel az átvétel alkalmazási területét jelentősen kiszélesítették. Egy további lényeges rendelkezés szerint az eljárással együtt átadott kártérítési igényt is be kell vonni az eljárásba, ami jelentősen növeli a büntetőeljárás átvételének hatékonyságát. A károsultak jogvédelmét szolgáló eme rendelkezések jól mutatják a szocialista országok közti bűnügyi együttműködés minőségileg új elemeit. E szerződések és jegyzőkönyvek az említetteken kívül egy sor eljárási kérdést is rendeznek, mint pl. az érintett személy visszaszállítását hazájába, a megkereső állam értesítését a büntetőeljárás eredményéről, a külföldön beszerzett bizonyítékok felhasználását az átvevő állam hatóságai előtt folyó eljárásban, valamint az eljárás átadására vonatkozó megkeresés tartalmát.

Az NDK, az MNK, az LNK és a CSSZSZK Legfőbb Ügyészségei által a 70-es évek végén kötött reszortszerződések a büntetőeljárás átvételét — a bűnügyi együttműködési egyezmények alapján — még részletesebben szabályozták, mert fő szabályként kölcsönös kötelezettséget állapítottak meg az eljárásnak a tettes állama részére történő átadására (ún. átadási

[2] Ld. J. *Kohler*: Nemzetközi büntetőjog. Stuttgart, 1971. 195. o.

[3] Ld. L. *Gardocki*: i. h.

[4] Ld. az 1956. szept. 11-i NDK—csehszlovák egyezmény 60. szakaszát. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik (a továbbiakban GBl.), I. 1956. 1188. o.; az 1957. febr. 1-i NDK—lengyel egyezmény 66. szakaszát, GBl. I. 1957. 414. o.; az 1957. okt. 30-i NDK—magyar egyezmény 66. szakaszát, GBl. I. 1958. 278. o.; az 1957. nov. 28-i NDK—szovjet egyezmény 58. szakaszát, GBl. I. 1958. 242. o.; az 1958. jan. 27-i NDK—bolgár egyezmény 65. szakaszát, GBl. I. 1958. 713. o.; az 1958. júl. 15-i NDK—román egyezmény 59. szakaszát, GBl. I. 1958. 741. o.

[5] A megállapodásokkal kapcsolatban ld. F. *Rafalowski*: Kiadatás és a büntetőeljárás átvétele. A jogrend problémái, 1973. 10. szám, 20. o.; M. *Filar*: A külföldi jogállása a lengyel büntetőjogban. Palestra, 1977. 12. szám, 37. s köv. o. (mindkettő lengyel nyelven).

[6] Ld. az 1975. ápr. 18-i NDK—lengyel jegyzőkönyvet, GBl. II. 246. o.; az 1975. dec. 10-i NDK—csehszlovák jegyzőkönyvet, GBl. II. 208. o.; az 1977. febr. 10-i NDK—magyar jegyzőkönyvet, GBl. II. 204. o.

[7] Ld. az 1978. okt. 12-i NDK—bolgár egyezményt, GBl. II. 1979. 62. o.; az 1979. nov. 19-i NDK—szovjet egyezményt, GBl. II. 1980. 12. o.; az 1979. júl. 8-i NDK—kubai egyezményt, GBl. II. 1980. 1. o.; az 1980. dec. 15-i NDK—vietnami egyezményt, GBl. II. 1981. 65. o.; az 1982. okt. 16-i NDK—román egyezményt, GBl. II. 1982. 106. o.

elv), amely alól csak tételesen meghatározott kizáró okok teremtenek kivételt.[8]

Ezzel a büntetőeljárás átvétele az NDK és a többi szocialista ország közti bűnügyi együttműködésben végérvényesen uralkodó szerephez jutott. E fejlődést több tényező mozdította elő. Míg a büntetőeljárás átvételét eredetileg azért alakították ki önálló intézményként, hogy elkerüljék a bűntettesek büntetlenségét, most az a megfontolás került előtérbe, hogy a büntetőeljárásra és a büntetés végrehajtására egyaránt a tettes hazájában kerüljön sor, differenciált és egyéniesített büntetést szabjanak ki, amely kellőképpen figyelembe veszi a bűntettes személyiségét, és biztosítsák a hatékony büntetésvégrehajtást.[9] Az e téren — különösen a CSSZSZK-ban, az NDK-ban, az LNK-ban és az MNK-ban — szerzett tapasztalatok egyértelműen bebizonyították, hogy épp ebben rejlenek a büntetőeljárás átvételének az előnyei. A büntetőeljárás átvétele folytán pl. lehetővé vált olyan büntetések alkalmazása — pl. a feltételes elítélése — amelyeket külföldivel szemben az elkövetés helyének államában kizárólag azért mellőztek, mert nem voltak meg a büntetés végrehajtásának a feltételei. A gyakorlatban a büntetőeljárás átvétele fokozta a külföldiek ellen indult büntetőeljárások törvényességét is. Így pl. megkönnyítette és leegyszerűsítette a védelemhez való jog érvényesülését és az állampolgároknak a büntetőeljárásban való részvételét. Nem hanyagolható el az a szempont sem, hogy az átvétel gyakorlati alkalmazása során elestek a kiadatással járó hosszadalmas eljárások.[10] A büntetőeljárás átvételének ugyanakkor humanitárius szempontjai is vannak, pl. a letartóztatottak jogainak és érdekeinek biztosítása terén.

Ezeknek az új megfontolásoknak megfelelően megállapodás született arról, hogy a büntetőeljárás átadásáról nemcsak azután lehet dönteni, ha a tettes már visszatért a hazájába, hanem már olyan időpontban is, amikor a tettes még a bűncselekmény elkövetési helyének államában tartózkodik. Az „átadási elv" szerződéses rögzítésével következetesebben érvényesülhetnek a bűnügyi együttműködésben a büntetőeljárás átvételének az előnyei. A büntetőeljárás átadásának kölcsönös kötelezettsége az NDK és a többi szocialista állam közti kapcsolatok szilárdságát és az egymás igazságszolgáltatásába vetett kölcsönös bizalmat fejezi ki.

### *A büntetőeljárás átvételének jogi természete*

A büntetőeljárás átadásával az elkövetési hely állama lemond a tettes állama javára a büntetőjogi felelősségre vonásról. Az eljárást átvevő állam pedig érvényesíti a perszonális elvből fakadó joghatósági igényét saját polgárával szemben. Így a külföldön elkövetett büntetendő cselekmény folytán a két állam között keletkező „konkurráló" büntetőjogviszonyokat az oldja fel, hogy az elkövetési hely állama lemond a joghatóságról a tettes állampolgársága szerinti állam javára.[11] Az, hogy az elkövetési hely állama lemond a büntetőjogi felelősségre vonás érvényesítéséről, nem jelenti az állami szuverenitás feladását vagy sérelmét, mert az átadásról való döntés éppen az állami szuverenitás gyakorlását fejezi ki.[12]

Az elkövetési hely állama részéről a joghatóságról való lemondás abban áll, hogy elismeri a másik állam illetékes szervei által a tettes büntetőjogi felelősségéről hozott döntést és így a tettes az elkövetési hely államában ismételten nem vonható büntetőjogi felelősségre. Ennek folytán a büntetőeljárás átvétele a ne bis in idem elvét az államok közti együttműködés területére is kiterjeszti.[13]

E jogkövetkezmény a büntetőeljárás átvételének lényegéből fakad, kimondása ez ideig mégis hiányzik a legtöbb jogsegélyegyezményből és emiatt az elkövetési hely állami szervei újabb eljárást indíthatnak, mivel büntetőjogi igényük továbbra is fennmarad. Csupán az NDK-nak a BNK-val (78. szakasz), a Szovjetunióval (81. szakasz) és a VSZK-val (74. szakasz) kötött szerződései mondják ki, hogy a megkeresett állam részéről az átvételről hozott döntés hatályba lépésével a megkereső állam törvényes rendelkezései szerint büntetőeljárás nem indítható. A büntetőeljárás átvétele koncepciójának az felelne meg, ha a jövőben a többi szerződést is hasonló rendelkezésekkel egészítenék ki.

A magyar, a csehszlovák és a lengyel jogirodalomban helyesen mutatnak rá arra, hogy a büntetőeljárás átvételével együtt jár a joghatóságról való lemondás és „a büntető igazságszolgáltatásra a tettes állampolgárságának kritériuma (perszonális elv) alapján kerül sor".[14]

E koncepció következménye az, hogy a büntetőeljárás átvételével két büntetőeljárásra kerül sor. Az egyik az elkövetési hely államában a büntetőeljárás átadásával végződik, a másik pedig a tettes hazájában kezdődik és célja a büntetőjogi felelősség megállapítása, a tettes felelősségre vonása. Ez azt is jelenti, hogy az elkövetési hely államában lefolytatott valamennyi büntetőeljárási cselekményt az átvevő államban újból meg kell ismételni.[15] A büntetőeljárás ésszerűségének és hatékonyságának érdekében mégis el kell ismerni bizonyos külföldön elrendelt eljárási cselekményeket és ezeket fel kell használni az átvevő államban folyó eljárásban. Ez kiváltképp az elkövetési hely államában beszerzett bizonyítékokra vonatkozik, amelyek fontos jelentőséghez jutnak az ilyen jellegű eljárásokban az objektív igazság megállapítása és végső fokon az igazságos ítélet meghozatala szempontjából. A külföldön lefolytatott bizonyítás azonos joghatályának elismerése csak olyan bizonyítási eszközökre vonat-

[8] A reszortegyezményekre nézve ld. A. *Hlavathy*: Az új magyar Büntetőtörvénykönyv külföldi vonatkozású rendelkezéseiről. Österreichische Richterzeitung, 1983. 7—8. szám, 164. o.; *Hlavathy* Attila: Büntetőjogunk nemzetközi rendelkezéseiről. Magyar Jog, 1982. 2. szám, 454—461. o.; L. *Gardocki*: i. m. 49. o.

[9] Ld. O. *Hajdok*: i. m. 41. s köv. o.; F. *Havelka*: A bűnügyi jogsegély szerződéses szabályozásának néhány kérdéséről. Szocialista törvényesség, 1978. 4. szám, 14. o. (cseh nyelven).

[10] Ld. H. *Luther*—L. *Reuter*: A nemzetközi és regionális büntetőjogi együttműködés struktúrái és módszerei. Az AIDP NDK nemzeti csoportjának a XIII. Nemzetközi Büntetőjogi Kongresszus IV. témájához készített jelentése. Revue internationale de Droit Pénal. 1984. 298. o. (angol nyelven).

[11] Ld. A. *Hlavathy*: i. m. 163. o.

[12] Ld. G. *Seidel*: A nemzetközi jog és a belső jog viszonya. Berlin, 1985. 37. o.

[13] Ld. L. *Gardocki*: Nemzetközi együttműködés bűnügyekben. Szocialista törvényesség, 1979. 6. szám, 61. o. (orosz nyelven).

[14] Ld. L. *Gardocki*: az 1. jegyzetben i. m.; ugyanígy A. *Hlavathy*: i. m.; C. *Klapal*: i. m.; *Hlavathy* Attila: A joghatóság átengedésének jogpolitikai vetületei. Magyar Jog, 1984. 2. szám 135. s köv. o.

[15] Ld. L. *Gardocki*: az 1. jegyzetben i. m.

kozhat, amelyeket a büntetőeljárást átvevő állam belső joga megenged, mert egyébként ellentmondásba kerülne a belső joggal. Míg az NDK-nak a BNK-val kötött szerződése rendelkezik arról, hogy a megkereső szerződő állam által beszerzett bizonyítási eszközöket a megkeresett szerződő állam illetékes szervei a büntetőeljárás során felhasználhatják (73. szakasz), a többi ilyen szerződésből hiányzik a megfelelő szabályozás. Az államok közt folyó gyakorlat mégis azt mutatja, hogy a többi szocialista ország illetékes szervei is felhasználják az átvett büntetőeljárásban az átadott bizonyítási eszközöket, tehát szokásjogilag ezeket elismerik. De lege ferenda kívánatos lenne, hogy mind a belső jog, mind a nemzetközi szerződések kifejezetten mondják ki a külföldön lefolytatott bizonyítás elismerését, mert ez a feltétele annak, hogy felhasználják.

*A büntetőeljárás átvételének anyagi jogi feltételei*

A büntetőeljárás pontosan meghatározott feltételek megléte esetén adható át. A büntetőeljárás átvételének feltétele az, hogy a szóban forgó cselekmény mindkét államban büntetendő legyen. A szocialista országok büntetőjogára a közös társadalmi-gazdasági alapok ellenére különféle objektív és szubjektív, politikai, gazdasági, kulturális, történelmi és egyéb tényezők is hatással vannak, ezért a sok közös vonás mellett még lényeges különbségeket találhatunk a kriminalizáció terjedelmében, a tényállásszerkesztésben és a szankciórendszerben is.[16]

Így pl. az NDK büntetőjoga nem bünteti a bűncselekmény helyeslését (csehszlovák Btk. 165. szakasz), vagy idegen dolog jogtalan használatát (csehszlovák Btk. 249. szakasz). Különbségek vannak továbbá a konkrét tényállások kialakításában is és ezért az adott, azonos megnevezésű tényállás sem mindig ugyanazt a cselekményi kört rendeli büntetni az átvevő államban. Így pl. az NDK Btk-ja szerint a közlekedés veszélyeztetése leittasodással című tényállás (200. §) megvalósulásához a tettesnek általános veszélyt kell okoznia, a magyar Btk. szerint viszont a tényállás megvalósulásához elegendő a jármű szeszes ital hatása alatti vezetése (188. §).

Ahhoz, hogy a cselekmény az átvevő államban ténylegesen büntethető legyen, nem elég az adott deliktum kettős inkriminációja in abstracto (azaz, hogy megvan a megfelelő büntető rendelkezés), hanem a deliktumnak in concreto is mindkét államban büntetendőnek kell lennie (azaz a büntetendőségnek és büntethetőségnek az egyedi esetben is fenn kell állnia). Az in concreto kettős inkriminációhoz mindazonáltal nem szükséges az, hogy a cselekmény mindkét államban azonosan megnevezett tényállás alá legyen vonható, hanem elegendő az, hogy a cselekmény valamely büntető rendelkezés szerint büntetendő. A cselekmény kettős inkriminációjának megállapítása ma még sok tekintetben nehézséget okoz, mivel a szocialista államok büntető jogrendszereinek összehasonlító vizsgálatánál — legalábbis az NDK-ban — még csak az első kísérleteknél tartunk.[17]

Ilyen büntetőjog-összehasonlító vizsgálatokra pedig az átvételi gyakorlat színvonalának emelése érdekében igen nagy szükség volna, különösen olyan bűncselekményeknél, amelyeket más szocialista országok polgárai gyakran követnek el az NDK-ban és viszont, amelyeket az NDK polgárai más szocialista országokban követnek el (vagyon elleni és közlekedési bűncselekmények).

Ebben az összefüggésben kell említést tennünk a szocialista országok büntető jogrendszereinek további közelítésére irányuló erőfeszítésekről, amelyek főként a kölcsönös tapasztalatcserékben és közös kutatásokban nyilvánulnak meg. Ezeket az erőfeszítéseket a jövőben meghatározott területeken, így pl. a közlekedési bűncselekményeknél jelentősen fokozni kellene.[18]

*A büntetőeljárás átvétele mellőzésének okai*

A büntetőeljárás átvételének kétségtelen előnyei ellenére számos olyan okot ismerünk, amelyek határt szabnak e jogi együttműködési forma érvényesülésének. Ezek különösen olyan bűncselekményekkel kapcsolatban jelentkeznek, amelyek súlyuknál fogva az elkövetési hely állama szuverén büntető felségjogainak az érvényesítését követelik meg — mint pl. a béke, az emberiesség, az emberi jogok, a szuverenitás, illetve a szocialista állami és társadalmi rend elleni bűncselekmények. De büntetőeljárási szempontok is szólhatnak amellett, hogy a büntetőeljárást az elkövetési hely államában folytassák le. Különösen a bonyolult bizonyítási kérdéseket felvető eljárások vonhatók ide, amelyeknél a bizonyításfelvétel és a bizonyítékok mérlegelése az objektív igazság megállapítása érdekében az eljárásnak az elkövetési hely államában való lefolytatását indokolja. Ugyanez áll azokra az eljárásokra, amelyeknél a károsultak jogainak védelme szól az eljárás átadása ellen. Ezenkívül pergazdaságossági szempontok, az ésszerűség és hatékonyság követelményei is szükségessé tehetik az eljárásnak az elkövetési hely államában való lefolytatását, különösen olyan ügyeknél, amelyekben különböző államokból származó több elkövető vett részt a bűncselekményben, avagy a közeli jövőben nem várható, hogy a tettes visszatérjen a hazájába.[19]

Ha a büntetőeljárást az elkövetési hely államában folytatják le, a külföldi elítélttel szemben a büntetés hatékony végrehajtása érdekében az államközi bűnügyi együttműködés további formáira van szükség. A szabadságvesztésre ítélt személyek büntetésük hazai végrehajtása céljából történő átadásáról szóló 1978. május 19-i egyezmény megteremtette annak a lehetőségét, hogy az elkövetési hely államában kiszabott szabadságvesztést az elítélt hazájában hajtsák végre.[20]

Annak érdekében, hogy a jövőben az elkövetési hely államában kiszabott szabadságelvonás nélküli büntetéseket is a tettes hazájában lehessen végrehajtani, az államközi bűnügyi együttműködés terén további szabályozásra lenne szükség. A jogi eszköztár to-

[16] Ld. L. *Reuter*: Az európai szocialista országok büntető törvényhozásának és büntetőpolitikájának fejlődése. Jéna, 1983. 9. o.

[17] Ld. E. *Buchholz*—L. *Reuter*: A büntetőjogi metodológia és metodika. Staat und Recht, 1984. 6. szám, 457. s köv. o.

[18] Ld. C. *Klapal*: i. m. 41. o.

[19] A kizáró okokra nézve ld. L. *Gardocki*: a 13. jegyzetben i. m. 62. o.; ugyanígy A. *Hlavathy*: a 8. jegyzetben i. m.

[20] A szabadságvesztésre ítélt személyeknek büntetésük hazai végrehajtása céljából történő átadásáról szóló egyezményt hazánkban az 1979. évi 26. sz. tvr. hirdette ki (a fordító).

vábbfejlesztése lehetővé tenné, hogy a kor követelményeinek megfelelően, hatékonyan oldjuk meg a külföldön elkövetett cselekmények problémáját és tetteseikkel szemben a büntetőjogi felelősségre vonás védelmi, megelőző és nevelő célját hatékonyabban valósítsuk meg.

Az NDK és a többi szocialista ország jogi kapcsolatait szabályozó nemzetközi jogi szerződések magas követelményeket támasztanak az igazságszolgáltatási szervek munkájával szemben. Így pl. a büntetőeljárás átvétele azt igényli, hogy az elkövetési hely államának hatóságai gondosan, átfogóan és gyorsan derítsék fel a tényállást, mivel az elkövetési hely államában felvett bizonyítás lényeges hatással lesz az átvevő államban lefolytatandó eljárás hatékonyságára. Az illetékes szerveknek feltétlenül ismerniök kell a fennálló nemzetközi jogi kötelezettségeket és az ezekből fakadó felelősségük tudatában kell eljárniok.

Az NDK ügyészségének a büntetőeljárás átvételével kapcsolatos hatáskörét a büntetőeljárásban elfoglalt helyzete határozza meg. A büntető perrendtartás 147. § 7. pontja szerint az ügyészség dönt „az ügy további eljárás végett más állam részére való átadásáról". Ez nemcsak a tettes (gyanúsított) személyének kétségtelen megállapítását igényli, hanem az objektív igazság — és amennyiben ez az NDK-ban lehetséges — a tettes személyiségének mindenoldalú és elfogulatlan feltárását is. Csak ilyen alapon dönthet meggyőzően az ügyészség az ügy átadásáról, figyelembe véve természetesen a szerződéses kizáró okokat is. Ha pedig az NDK veszi át a büntetőeljárást, az illetékes ügyész vezetése alatt kell a nyomozást lefolytatni. Az ügyzáró döntésről pedig értesíteni kell az ügyet átadó államot.

Az NDK és a többi szocialista ország közti bűnügyi államközi kapcsolatok gyakorlata természetesen nem korlátozódik a büntetőeljárás átvételére. Mégis ez az intézmény bizonyult a legalkalmasabbnak arra, hogy előmozdítsa a szocialista országok bűnügyi együttműködését az államok közti internacionalista együttműködés szellemében. Az e kérdésekkel való beható tudományos foglalkozás szükségességét húzza alá az az élénk vita is, amely e téren a csehszlovák, a magyar és a lengyel irodalomban kibontakozott. Erre kívánta ez az írás a figyelmet felhívni, amelyben természetesen egy sor gyakorlati kérdésről nem eshetett szó.[21]

[21] Részletesebben ld. K. *Wille*: Az NDK és a többi szocialista állam közti bűnügyi együttműködés, különös tekintettel a büntetőeljárás átvételére. Jena, 1986. 184. o.

*Erdősy Emil*

# Vizsgálódások a mulasztási bűncselekmények körében

## I.

A mulasztással kapcsolatos büntetőjogi felelősség kérdésköre a hazai büntetőjogi dogmatika viszonylag kevéssé kedvelt és művelt területére vonatkozik. Az irányadó felfogások napjainkban is lényegében Losonczy István 1937-ben megjelent monográfiájában kidolgozott tételeken alapulnak.[1] Az azóta megjelent munkák csupán egy-egy fejezet töredékeként tárgyalják a mulasztást, mint a bűncselekményt megvalósító magatartás egyik formáját, és főképpen a tevés és a nemtevés között fennálló különbségek bemutatására szorítkoznak. A tankönyvek is meglehetősen szűkszavúan ismertetik a mulasztással összefüggő kérdéseket, mintegy jelezve, hogy a hazai büntető jogtudomány ezt a témát az elméletileg kidolgozott tételek közé sorolja.

A mulasztás büntetőjogi megítélését tartalmazó irányadó hazai nézetek lényege tézisszerűen a következőkben fogalmazható meg:

*a)* A büntető jogtudomány rendszerében a mulasztás jelentősége kétirányú: *a bűncselekményfogalom* tekintetében szükségszerű tárgyi elem, a magatartás egyik formája; *a törvényi tényállás fogalma* tekintetében a törvényi tényállás fajainak egyik megkülönböztetője.

*b)* A mulasztás, mint magatartásforma, szemben a cselekvéssel, meghatározott *testmozgástól való tartózkodást* fejez ki. A mulasztó személy nem avatkozik be valamely, tőle függetlenül lezajló folyamatba.

*c)* A mulasztás, mint magatartás, azonosan a cselekvéssel, valamely elhatározás megvalósítása. Tehát nem egyszerűen nemtevés, hanem *valamely cselekvés kötelességellenes nemtevése.*

*d)* A mulasztás a törvényi tényállásban

— *önmagában,* következmény beállása nélkül bűncselekménynek minősül (tiszta mulasztási bűncselekmény);

— meghatározott *következménnyel együtt* képez csak bűncselekményt (vegyes mulasztási bűncselekmény);

— magatartás megjelölése nélkül, mint meghatározott *következmény előidézője* tekintendő bűncselekménynek (nem tiszta mulasztási bűncselekmény, illetőleg eredménybűncselekmény).

*e)* A tiszta mulasztási bűncselekmény esetében az *okozati összefüggés* kérdése fel sem merül, a vegyes mulasztási bűncselekmény és az eredménybűncselekmény esetében viszont a mulasztás nem tekintendő a következmény okának, a mulasztás és a következmény között nincs okozati összefüggés.

*Erdősy Emil,* egyetemi docens, JPTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs

[1] *Losonczy* István: A mulasztás. Pécs, 1937.

## II.

Az 50-es évek második felétől kezdődően mind a szocialista, mind pedig a nem szocialista gazdasági életben megfigyelhető fellendülés (az energiaválság időszakáig) és a nyomában megélénkülő tudományos-technikai fejlődés a jogi és a büntetőjogi érdeklődést a technikai-gazdasági haladás hátrányos kísérőjelenségeinek fokozott vizsgálatára irányította. A megfigyelések azt mutatták, hogy az emberi környezet károsításában, az üzemi és a közlekedési balesetek számának növekedésében, a szocialista tervgazdálkodás területén a gazdasági hátrányok létrejöttében jelentős szerepe van a felelős személyek kötelességszegésének, amely kötelességszegés gyakran mulasztás formájában jelentkezik. A lengyel Buchala erről a következőket írja: „A mulasztásos bűncselekmények arányának növekedése azoknak a kötelességeknek növekedését tükrözi, amelyeket a jelenlegi társadalom az egyes személyekkel szemben támaszt. A kötelességek növekedése a társadalmi viszonyoknak azzal a jellegével áll összefüggésben, amely szerint a társadalom tagjait a tudomány és a technika adottságainak felhasználásából, a munkamegosztásból, valamint az élettempó általános felgyorsulásából keletkező, állandóan növekvő potenciális veszély feltételei kötik össze."[2]

A hagyományos formától eltérően jelentkező, elsősorban a veszélyeztetéssel kapcsolatos mulasztási bűncselekmények szaporodása indokolttá és szükségessé tette a klasszikus büntetőjogi iskola által kidolgozott, alapvető elveiben keveset változott mulasztásfogalom és büntetőjogi elmélet továbbfejlesztését. Ezt a feladatot lényegében az NSzK-beli és a svájci büntetőjogi dogmatika vállalta magára.[3] A kutatások eredményeképpen a büntető jogtudomány több olyan tudományos ismerettel gyarapodott, amelyek figyelembevétele a hazai büntetőjogi elmélet és gyakorlat számára is hasznos lehet.

## III.

Az új tudományos ismeretek a következőkben foglalhatók össze:

*1.* Napjainkban teljesen megegyeznek a vélemények abban, hogy a mulasztásos bűncselekmények nem foghatók fel homogén halmazként, hanem mind törvényi tényállásuk felépítése, mind pedig a *büntetőjogi felelősség feltételeinek érvényesülése* tekintetében két, egymástól alapvetően különböző csoportra oszlanak. Az egyik csoportot a *tulajdonképpeni* mulasztásos bűncselekmények (echte Unterlassungsdelikte), a másik csoportot pedig a *nem tulajdonképpeni* mulasztásos bűncselekmények (unechte Unterlassungsdelikte) képezik.[4]

A tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekmények esetében a törvényi tényállás mindenkor valamely helyzetet jelöl meg, amely helyzetben mindenki köteles meghatározott aktív magatartásra. Ennek az aktivitásnak nemteljesítésével, ennek elmulasztásával keletkezik a büntetőjogi felelősség. A tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekmények közös jellemzője, hogy azokat a törvényhozó kifejezetten nemtevésként szabályozza a törvényi tényállásban. A büntetőjogi felelősség súlya tehát a magatartáson nyugszik. A magatartásként megjelölt mulasztás nem egyszerűen semmittevés, hanem a büntető jogszabályban konkrétan megjelölt aktív magatartás kötelességellenes nemteljesítése. A cselekvési kötelesség magából a büntető jogszabályból ered, és mindenkit egyaránt terhel, aki büntetőjogi felelősségre vonható.

A nem tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekmények esetében a törvényi tényállás meghatározott következményt (veszélyhelyzetet vagy eredményt) ír le, amely mind tevéssel, mind nemtevéssel megvalósítható. Ezeknek a bűncselekményeknek közös jellemzője, hogy a büntetőjogi felelősség súlya a magatartás következményére esik. Nem tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekményeknek azért nevezhetjük ezeket, mert esetükben a törvényi tényállás alapvetően pozitív magatartást tételez fel, és alapjukat nem cselekvésre kötelező, hanem a cselekvést tiltó norma képezi. Bizonyos esetekben azonban a cselekvéssel azonos lehet a mulasztás, éspedig akkor, amikor a mulasztó személy arra lenne köteles, hogy a veszélyes okozatossági folyamatokba beavatkozzék, mert az érintett jogtárggyal különleges jótállási kapcsolatban (Garantenstellung) van.[5] A nem tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekmények jellegadó egyedi sajátossága a büntetőjogi felelősség szempontjából az, hogy ezeknek a bűncselekményeknek bárki nem lehet a tettese, hanem csak az a szűk személyi kör, amelynek tagjai a sértetthez vagy bizonyos veszélyforráshoz való különleges viszonyuk folytán „mint jótállók (Garanten) felelősek valamely jogilag nemkívánatos eredmény be nem következéséért."[6]

2. A nem tulajdonképpeni (az eredményre vonatkozó) mulasztásos bűncselekmények megkülönböztetése két alapvető kérdés megválaszolását teszi szükségessé. Az egyik kérdés a tevés és a nemtevés elhatárolása, tekintettel arra, hogy az eredmény-tényállások általában nem jelölnek meg magatartást, hanem csak következményt. A másik kérdés, a tettessé válásnak mik a feltételei, figyelemmel arra, hogy a büntetőjogi felelősség a jogtárggyal fennálló sajátos viszonytól függ.

---

[2] K. *Buchala*: Über die Problematik der Unterlassungsdelikte. Archivum Iuridicum Cracoviense. V. köt. 1972. 137. old.

[3] A mulasztásos bűncselekmények mai felfogásának elméleti megalapozása az NSZK büntetőjogi irodalmában Armin Kaufmann munkásságához köthető. Fő műve: Die Dogmatik der Unterlassungsdelikte. Göttingen, 1959. A téma igen gazdag NSZK-beli irodalmát jelzi 1970-ig további 33 publikáció (lásd: E. *Schmidhäuser*: Strafrecht. Allgemeiner Teil. Tübingen, 1970. 519—520. old.); majd 1982-ig újabb 17 tanulmány, köztük monográfiák is (lásd: H. *Otto*: Grundkurs Strafrecht. Berlin—New York, 1982. 127—149. old.). A svájci büntetőjogi irodalomban az 1970-es évek folyamán kifejezetten a mulasztás kérdésével 5 tanulmány foglalkozott (lásd: P. *Noll*: Schweizerisches Strafrecht. Allgemeiner Teil. I. Zürich, 1981. 188. old.).

[4] Az „echt" és az „unecht" jelzőhasználatot Schmidhäuser tárgyilag megalapozatlannak és régiesnek tartja. Helyettük vagy a „kifejezetten szabályozott" és a „kifejezetten nem szabályozott", vagy az „általános" és a „jótállási", vagy pedig az „eredményre nem vonatkozó" és az „eredményre vonatkozó" megkülönböztetéseket tartja indokoltnak. Lásd: E. *Schmidhäuser*: i. m. 526. old. A terminus technicussal szemben tett kifogások ellenére napjainkban is az „echte" és az „unechte" Unterlassungsdelikte az általánosan elfogadott fogalommegjelölés a kétfajta mulasztásos bűncselekmény megkülönböztetésére.

[5] A. *Schönke*—H. *Schröder*: Strafgesetzbuch. Kommentar. München, 1972. 27. old.; Hasonlóképpen, többek között: P. *Noll*: i. m. 191. old.; E. *Schmidhäuser*: i. m. 530. old.; A. *Kaufmann*: i. m. 306. old.

[6] H. *Otto*: i. m. 129. old.

*a) A tevés és nemtevés* elhatárolására a hagyományos felfogáson túl — amely szerint a tevés izommozgás, a nemtevés pedig testmozgástól való tartózkodás — számos elmélet alakult ki.[7] Ismertebbek

— a társadalmi értelemszerűség (soziale Sinnhaftigkeit) elmélete: eszerint a tevés az a tevékenység, amelyet a társadalmi értelmezés a törvényi tényállásban megjelölt valamely eredmény létrejöttéhez szükségesnek tart, míg a mulasztás a tényállásszerű eredmény el nem hárítása;

— a súlyponttteória (Schwerpunkttheorie): eszerint a természetes szemléletmód dönti el, hogy a magatartás súlypontját a tevés vagy a mulasztás adja-e;

— a szubszidiaritási elmélet (Subsidiärstheorie): eszerint mulasztás csak akkor állapítható meg, ha a cselekmény vizsgálata azt mutatja, hogy nem forog fenn tényállásszerű, jogellenes és bűnös aktív cselekvés;

— az energiakifejtés elmélete (Energieeinsatztheorie): eszerint a tevés meghatározott irányban történő energiakifejtés, a nemtevés pedig energia fel nem használása meghatározott irányban.

Napjainkban ennek az utóbbi elméletnek elterjedése figyelhető meg, ezért indokoltnak tartjuk a lényegének ismertetését. Az elmélet hívei az energiakifejtést nem naturális értelemben veszik, hanem azt az ember belső elhatározását a társadalmi környezetben kifejezésre juttató erőfelhasználásként, teljesítményként értelmezik. A mulasztás nem abban áll, hogy a mulasztó egyáltalán nem ténykedik, hanem abban, hogy erőfelhasználását nem az elvárt, illetőleg a számára egyébként megjelölt irányban fejti ki. Az elvárt, illetőleg a ténykedő ember számára megjelölt irányt a jogtárgy oldaláról kell szemlélni. Hogyha a jogtárgy sértetlenségének igénye olyan teljesítményt követel, amely a jogtárgyat fenyegető veszély elhárításához szükséges, akkor ennek az energiakifejtésnek nemtanúsítása mulasztást képez. Ha pedig a jogtárgy sértetlenségének igénye azt kívánja az elkövetőtől, hogy kímélje meg támadástól a jogtárgyat, akkor az ez irányú energiakifejtés, tehát a jogtárgyat fenyegető támadás tekintendő cselekvésnek.[8]

*b)* A nem tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekmények a delicta propria körébe tartoznak, mert elkövetőjük tettesként csak meghatározott személyes és jogi tulajdonságokkal rendelkező személy lehet. Ez a jótálló vagy másképpen kezes (Garant).[9] Ebben a tekintetben teljesen egyezőek a nézetek. Számottevő véleménykülönbségek állanak fenn viszont abban, hogy miből ered egyes személyeknek az a kötelessége, hogy felelősek bizonyos jogtárgyak sértetlenségéért azokban az esetekben is, amikor a jogtárgyat érintő veszélyhelyzet vagy sérelem nem aktív támadásuk, hanem mulasztásuk miatt következett be. A jótállási viszonyok (Garantieverhältnisse) szerteágazó elméleteinek és osztályozásainak ismertetése lényegesen meghaladná ennek a tanulmánynak a kereteit. A különböző felfogások igen elnagyoltan abban foglalhatók össze, hogy a jótállási viszonyok két nagy csoportra oszthatók: gondozási jótállásra (Obhutgarantie) és biztonsági jótállásra (Sicherungsgarantie).

A gondozási jótállás különböző jogágak által szabályozott helyzetből adódó kötelezettség, amelynek folytán a jótálló köteles egyes személyeket vagy több személyt megóvni azoktól a veszélyektől, amelyek testi épségüket, életüket, illetőleg vagyontárgyaikat fenyegetik. Ide sorolható többek között a szülők, gondozók, gyógykezelők gondozási kötelezettsége, valamint a vagyonkezelők, vagyonőrök kárelhárítási kötelezettsége.

A biztonsági jótállás arra kötelezi a jótállót, hogy meghatározott veszélyforrást oly módon tartson ellenőrzése alatt, hogy az senki életét, testi épségét, illetőleg vagyonát ne károsítsa. Ez a kötelezettség a technika vívmányainak tömegméretű felhasználása következtében egyre szélesedik.

Mind a gondozási, mind pedig a biztonsági jótállási kötelezettség feltételezi, hogy a jótálló személynek ténylegesen lehetősége van annak a veszélynek elhárítására vagy csökkentésére, amelynek be nem következéséért jogilag felelős.

*3. A mulasztás okozatosságának* értelmezése tekintetében éppenúgy megoszlanak a vélemények, mint egy évszázad óta bármikor. Nincsenek azonban véleménykülönbségek abban, hogy a tulajdonképpeni mulasztásos bűncselekmények esetében, minthogy azok csupán a magatartásra vonatkoznak, az okozatosság kérdése fel sem merül. Ugyancsak egységes azoknak a hagyományos elméleteknek az elutasítása, amelyek a mechanikai okozatosság törvényszerűségei alapján kísérelik meg az emberi mulasztás okozatosságának megmagyarázását.

A mulasztás okozatosságát elismerő jelenlegi nézetek a „hipotetikus okozatossági ítélet" alkalmazása folytán látják azonosnak a mulasztás okozatosságát a cselekvés okozatosságával. Ezt legkifejezőbben a Schönke—Schröder Kommentár fogalmazza meg: „A mulasztás a pozitív cselekvéshez hasonló módon állhat az eredménnyel okozati összefüggésben; okozati kapcsolat akkor áll fenn, ha a mulasztási cselekmény nem gondolható bele az okfolyamatba anélkül, hogy általa a bekövetkezett eredmény ne maradna el."[10] Még mindig a hipotetikus okozatossági ítélet alapján, de a valóság összefüggéseihez közelebb állva határozza meg H. Otto a mulasztás okozatosságát. A jótállási felelősséggel tartozó elkövető mulasztása akkor okozatos, mondja, „ha nem mozgósította azt a feltételt, amely nem gondolható bele az okfolyamatba anélkül, hogy az eredmény a biztosat megközelítő valószínűséggel ne maradt volna el."[11]

A mulasztás okozatosságát elutasító nézetek fő érvei, hogy az okozatosság ontológiai realitás, nem pedig csupán gondolati összefüggés; a cselekvés és a mulasztás csak normatív síkon állíthatók egymás mellé, a valóságban azonban az emberi magatartásnak teljesen különböző formái; a mulasztás nem képes az okozatossághoz szükséges hatás kiváltására.[12]

[7] Lásd részletesen: K. *Engisch*: Tun und Unterlassen. In: Festschrift für Wilhelm Gallas zum 70. Geburtstag. Berlin—New York, 1973. 169—170. old.; P. *Noll*: i. m. 191—193. old.

[8] Lásd bővebben: K. *Engisch*: i. m. 172—174. old.; E. *Schmidhäuser*: i. m. 558. old.

[9] A „Garant" kifejezés Bindingtől ered. K. *Binding:* Die Normen und ihre Übertretung. II. kötet. Leipzig, 1914. 576. old.

[10] A. *Schönke*—H. *Schröder*: i. m. 49. old.

[11] H. *Otto*: i. m. 144. old.

[12] Az irodalmat részletesen ismerteti a *Schönke—Schröder* Kommentar, 49—50. old.; valamint E. *Schmidhäuser*: i. m. 546—548. old.

## IV.

Mindezekből az elméletekből a hazai büntető jogtudomány számára az alábbi következtetéseket kívánjuk levonni:

*1.* A mulasztás nemcsak magatartásforma vagy a törvényi tényállás szerkezetét meghatározó büntethetőségi feltétel, hanem olyan büntetőjogi jelenség és fogalom, amely sajátosan érvényesülhet az emberi viszonyokban, és ennek megfelelően különféleképpen *vehet részt a büntetőjogi felelősség alakulásában.* A mulasztási bűncselekmények jellegét alapvetően az határozza meg, hogy a törvényhozó a büntetőjogi felelősség súlyát a magatartásra vagy az eredményre (beleértve a veszélyhelyzetet is) helyezi-e.[13]

A *formális* mulasztási bűncselekmény törvényi tényállása valamely konkrét helyzetet jelöl meg, amely helyzetbe kerülő személynek meghatározott aktivitást kell kifejtenie a jogtárgy sértetlensége érdekében. Ennek az aktivitásnak a jogtárggyal érintkezésbe kerülés pillanatában vagy attól számított megjelölt időtartamon belül történő nemteljesítésével létrejön a büntetőjogi felelősség, függetlenül attól, hogy a jogtárgy sérelmet szenved-e vagy nem. A hatályos hazai Btk-ban szabályozott bűncselekmények közül a tiszta mulasztási bűncselekmények tartoznak ebbe a csoportba. Ezek törvényi tényállásai vagy csak mulasztást írnak le (pl. 150. § Feljelentés elmulasztása) vagy a mulasztással alternatíve cselekvést is megjelölnek (pl. 325. § Jogtalan elsajátítás).

A formális mulasztási bűncselekmények esetében azt a helyzetet, amelyben a büntetőjog cselekvést követel meg, nem a cselekvésre köteles személy hozza létre, az tőle függetlenül keletkezik és tőle függetlenül változik. A cselekvési helyzet keletkezéséért és változásáért a mulasztó személyt büntetőjogi felelősség nem terheli. Ez alól az általános megállapítás alól, a hazai büntetőjogi szabályozásra figyelemmel, két kivételt kell tennünk. A 172. §-ban szabályozott segítségnyújtás elmulasztása és a 190. §-ban meghatározott cserbenhagyás egyes eseteiben a cselekvésre kötelező helyzetet maga a mulasztó is kialakíthatja. Ha ez a cselekmény egyéb büntető jogszabályba ütközik, akkor az elkövető büntetőjogi felelőssége specifikusan alakul.[14] A lényeg azonban az, hogy a mulasztónak az általa létrehozott cselekvési helyzethez való viszonya eseti, ideiglenes és mulasztása esetében a helyzetváltozás tőle független folyamatok következményeképpen megy végbe. Ezt azért hangoztatjuk, mert a segítségnyújtás elmulasztásának — az egyetlennek a tiszta mulasztási bűncselekmények közül — egyik minősített esete (172. § (2) bek.) szerint a mulasztó személy felelős olyan eredményért, a sértett haláláért, amelyet nem az ő magatartása idézett elő. Megítélésünk szerint ez az egyedi büntetőjogi rendelkezés nem mond ellent annak a megállapításunknak, hogy a formális mulasztási bűncselekmények esetében a cselekvési alaphelyzet megváltozása és ennek következtében a jogtárgy esetleges sérelme nem hozható függőségi viszonyba a mulasztással. A segítségnyújtás elmulasztása minősített esetének megfogalmazása ugyanis nem tartalmaz tényleges összefüggést a mulasztás és a sértett halála között, hanem hipotetikus ítéletet mond egy eseményfolyamattal (a sértett meghalásával) alkalmi kapcsolatba került emberi magatartásról (a mulasztásról).

A formális mulasztási bűncselekmények jellemzésével kapcsolatban meg kell még említenünk azt a sajátosságot, hogy esetükben a cselekvési kötelezettség a büntető jogszabály rendelkezéseiből ered, tehát bárki megvalósíthatja ezeket, aki egyébként büntetőjogi felelősségre vonható.

A *materiális* mulasztási bűncselekmény, pontosabban a mulasztással is elkövethető eredménybűncselekmény törvényi tényállásában a törvényhozó a magatartás következményére, az eredményre helyezi a büntetőjogi felelősség súlyát. (A törvényi tényállások osztályozásánál eredményen nemcsak sérelmet, hanem veszélyhelyzetet is értünk). A törvényi szabályozásra, kiindulva a hatályos büntetőjogi rendelkezésekből, kétféle lehetőség adódik. A törvényi tényállás csak eredményt jelöl meg, amely mind tevéssel, mind mulasztással előidézhető (pl. 166. § Emberölés). A törvényi tényállás a másik esetben az eredmény mellett magatartástípust is megnevez (pl. kötelességszegés, szabályszegés, károkozás), amely in konkrétó tevéssel és mulasztással is megvalósítható.[15]

A következőkben eltekintünk az aktív cselekvéssel elkövethető eredménybűncselekmények tárgyalásától, és vizsgálódásainkat csak arra a bűncselekménycsoportra korlátozzuk, amely a mulasztással áll összefüggésben.

A mulasztással megvalósítható eredménybűncselekmény törvényi tényállása, hasonlóan a formális mulasztási bűncselekmény törvényi tényállásához, megjelöl, illetőleg feltételez valamely tényleges helyzetet, amely helyzetben levő személynek nem egyszerűen meghatározott cselekvési kötelezettsége van, hanem felelősség terheli mindazon jogtárgyak sértetlenségéért, amelyekkel ebből a helyzetből adódóan kapcsolatba kerül (Garantenstellung). A büntetőjogi felelősség normatív előfeltételét ez a specifikus felelősség — amely eredhet családi jogi viszonyból, polgári jogi szerződésből, munkajogi szabályból stb. — képezi. A specifikus jogi felelősséget meghatározó szabályok rendelkezései és előírásai mondják ki azt is, hogy a felelős személy a jogtárgy biztonsága érdekében milyen konkrét aktív magatartások tanúsítására köteles. Ezeknek az aktivitásoknak nemteljesítése jelenti a kö-

[13] Ilyen szempontból csoportosítja a szocialista büntetőjogi irodalomban többek között K. Buchala is a mulasztási bűncselekményeket: „...a mulasztási bűncselekmények körén belül megkülönböztethető az individuális bűncselekmények csoportja és az általános mulasztási bűncselekmények csoportja... Az előzőek a formális, az utóbbiak a materiális bűncselekmények közé tartoznak." K. *Buchala*: i. m. 139—140. old.

[14] Aki a segítségnyújtásra kötelező helyzetet szándékos bűncselekménnyel idézte elő (kivéve a közúti veszélyeztetést), az e bűncselekmény mellett a segítségnyújtás elmulasztásáért nem felel. Aki pedig gondatlan bűncselekménnyel alakította ki ezt a helyzetet, az a gondatlan bűncselekmény mellett a segítségnyújtás elmulasztásának bűntettét (172. § /3/ bek.) is elköveti. Ugyancsak e minősített eset miatt felel az is, aki a segítségnyújtásra kötelező helyzetet vétlenül hozta létre. Aki a cserbenhagyás törvényi tényállásában megjelölt helyzetet szándékos vagy gondatlan bűncselekménnyel idézte elő, e bűncselekmény mellett a cserbenhagyásért is felelősséggel tartozik.

[15] Más rendszerezésben, de lényegében ugyanezek szerint az elvek szerint végzik el a mulasztási bűncselekmények osztályozását a legújabb hazai munkák szerzői is. Lásd különösképpen: *Földvári* József: Magyar büntetőjog. Általános Rész. Budapest, 1984. 79—81. old.; *Tokaji* Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. Budapest, 1984. 174—178. old.

telezett személy büntetőjogi értelemben vett mulasztásának tartalmát.

A formális mulasztási bűncselekményekkel ellentétben a mulasztással elkövethető materiális bűncselekmények esetében a kötelezett személy hozza létre (polgári jogi szerződéssel, munkajogi szerződéssel, veszélyforrás üzemeltetésével stb.) azt a helyzetet, amelyben a büntetőjogi védelemben részesített jogtárgyak keletkezése, fennmaradása, megváltozása és külső behatásoktól való megóvása az ő magatartásától függ.

Míg a formális mulasztási bűncselekményeknél az elkövető viszonya a jogtárgyhoz eseti és ideiglenes, addig a mulasztással megvalósítható eredménybűncselekmények elkövetője állandó és a jogtárgy sértetlenségére irányuló aktív ténykedésben megtestesülő viszonyban áll a jogtárggyal. Ez a viszony csak akkor ér véget, amikor a speciális felelősségi helyzet megszűnik.

*2.* Látható, hogy a formális mulasztási bűncselekmények és a mulasztással elkövethető eredménybűncselekmények között lényeges különbségek tehetők a büntetőjogi felelősség feltételei tekintetében. Egyik alapvető különbség, hogy amíg a formális mulasztási bűncselekményeket és az aktív cselekvéssel megvalósítható eredménybűncselekményeket bárki elkövetheti, addig mulasztásos eredménybűncselekmény miatt csak viszonylag szűk személyi kör tagjai vonhatók büntetőjogi felelősségre. Indokoltnak mutatkozik ezért az elkövetővé válás feltételeinek áttekintése ennek a bűncselekmény változatnak a vonatkozásában.

A speciális elkövetői minőségre a hazai büntetőjogi irodalomban legutóbb Tokaji Géza hívta fel a figyelmet.[16] Egyetértünk azzal a véleményével, hogy az elkövetőt speciális jogi kötelezettségnek kell terhelnie az eredmény megakadályozására nézve. Két irányban azonban kiterjesztendőnek tartjuk az álláspontját. Tokaji szerint a speciális jogi kötelesség csak az ún. nyitott törvényi tényállások által szabályozott bűncselekmények mulasztásos változatának elkövetőjére vonatkozik. Megítélésünk szerint ez a jogi feltétel azoknak az elkövetőknek az esetében is irányadó, akik olyan eredménybűncselekményt valósítanak meg mulasztással, amelynek törvényi tényállása magatartástípust (kötelességszegést, szabályszegést stb.) jelöl meg. Nem tartjuk elegendőnek továbbá a speciális elkövetői minőségnek kizárólag jogi feltételekhez való kötését. A jogi kötelességet megelőzik mindazok a tárgyi feltételek, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy bárki is jogi kötelezettséget vállalhasson vagy viselhessen. E tekintetben Buchala véleményéhez csatlakozunk, amely szerint: „Világos, hogy a cselekvési kötelezettség teljesítése nemcsak meghatározott testi erőfeszítést követel, amelyre az egyénnek alkalmasnak kell lennie, hanem a kifejtett cselekmény külső okozati folyamata fölötti uralomra vonatkozó alkalmasságot is, valamint az olyan helyzetet, amelyben a megkövetelt cselekmény teljesítése objektíve lehetséges."[17]

A mulasztással megvalósítható eredménybűncselekmények elkövetőjévé váláshoz tehát mindenekelőtt objektív feltételek szükségesek. Ezek között is első helyen áll a meghatározott jogtárgyhoz fűződő tényleges, viszonylag állandó kapcsolat. A kapcsolat büntetőjogi szempontból lényeges tartalmát az teszi ki, hogy állandó aktivitással meg kell akadályozni a jogtárgy hátrányos megváltozására irányuló tényezők érvényesülését. Ehhez fizikai és szellemi képesség szükséges, továbbá az egyén és a jogtárgy viszonyának olyan mozgástere, amelyen belül az egyén biztosítani képes uralmi helyzetét a jogtárgyat érintő változásfolyamatokban. Ennek az uralmi helyzetnek valamennyi jövőbeni lehetséges változásfolyamatra történő kiterjesztése lehetetlen. A jogtárgy biztonsága érdekében az egyén mozgáslehetőségét korlátozni kell. A korlátozást a büntetőjogon kívüli, különböző egyéb jogszabályok rendelkezései végzik el azzal, hogy kötelező magatartásformákat írnak elő. Ezeknek a magatartásformáknak a tanúsítása nemcsak a társadalmi viszonyok rendeltetésszerű gyakorlására alkalmas, hanem arra is, hogy az egyén, most már mint kötelezett, a felelősségkörébe tartozó szférában képes legyen a mozgásfolyamatok irányítására.

*3.* A mulasztási bűncselekmények tárgyalása elengedhetetlen az okozatosság kérdésének érintése nélkül. Előre bocsátjuk, hogy azt a megkülönböztetést, amit a formális mulasztási bűncselekmények és a mulasztással (is) megvalósítható eredménybűncselekmények között tettünk, az okozati összefüggésre is érvényesnek tartjuk. A formális mulasztási bűncselekmények esetében a büntetőjogi felelősséghez eredmény bekövetkezése nem szükséges, ennélfogva az okozatosságnak sincs jelentősége. Ez a segítségnyújtás elmulasztásának a sértett halálára tekintettel minősülő változatára is vonatkozik, mivel itt a halál és a segítségnyújtásra kötelezett személy mulasztása között semmiféle valóságos összefüggés nincs. Éppen az összefüggés megléte vagy hiánya alapján dönthető el, hogy a mulasztó a segítségnyújtás elmulasztásának minősített esete vagy pedig a szándékos emberölés valamelyik változata miatt felel-e. A mulasztás okozatosságával kapcsolatos álláspontunk kifejtéséhez Engels mozgáselméletére alapozott két hazai megállapításból kívánunk kiindulni. Az egyik: „Mivel valamely kiragadott folyamatban az anyag különböző mozgásformái hatnak, különböző szintű és fajtájú kauzális összefüggések tárhatók fel anélkül, hogy erőszakot tennénk a valóságon."[18] A másik megállapítás szerint: „Az okozati összefüggés lényege abban fejezhető ki, hogy az elkövető által mozgásba hozott vagy hatáshoz segített törvényszerűség a maga részéről újabb törvényszerűségeket hoz a külvilágban mozgásba."[19]

Az okozatosságra vonatkozó jelenlegi nézetek — akár elismerik a mulasztás okozatosságát, akár nem — már nem vitatják, hogy a mechanikus mozgás törvényszerűségei mereven nem alkalmazhatók az emberi magatartásra.

A mechanikus mozgással szemben az okozatos emberi magatartás fő különbségét a magunk részéről abban látjuk, hogy nem feltétel a mechanikai okság lényegét képező hatás-ellenhatás egyenértékűségének követelménye. Ez az objektív törvényszerűség az emberi magatartások igen nagy részében közvetetten valósul meg, oly módon, hogy az okozat előidézésére

[16] *Tokaji* Géza: i. m. 178—179. old.

[17] K. *Buchala*: i. m. 143. old.

[18] *Györgyi* Kálmán: A büntetőjogi okozatosság kérdéséhez. Jogtudományi Közlöny. 1968. 7—8. sz. 361. old.

[19] *Kádár* Miklós—*Kálmán* György: A büntetőjog általános tanai. Budapest, 1966. 296. old.

önmagában elégtelen hatásfokú cselekmény az adott okozat tekintetében megfelelő hatékonyságú feltételt aktivizál, amely most már, mint a magatartástól feltételezett ok, mint „az elkövető által hatáshoz segített törvényszerűség", létrehozza az okozatot, büntetőjogi értelemben az eredményt.

Senki sem vitatja a cselekmény okozatosságát pl. abban az esetben, amikor az elkövető ráuszítja a kutyáját a sértettre és a kutya harapása súlyos testi sérülést okoz. Ugyancsak nem vitatott a magatartás és az eredmény közötti okozati összefüggés megállapítása akkor sem, amikor az elkövető lőfegyverrel oltja ki a sértett életét. A mechanikai okozatosság viszonylatában azonban egyik cselekvés sem lehet oka az eredménynek, mert akár a kutya uszítása (amely legtöbbször verbális cselekmény, de lehet pl. szemvillantás is), akár a lőfegyver elsütő billentyűjének meghúzása, mint izommozgás, alkalmatlan sérülés vagy éppen halál előidézésére. Az emberi magatartás azonban minőségileg magasabb rendű a mechanikus mozgásnál (és nem magyarázható az acélgolyók ütközésével vagy az időjárási hatásokkal), mert magában hordja azt a képességet, hogy aktivizálja vagy aktivizálódni engedi az adott okozat létrehozására alkalmas hatásfokú feltételeket. Azokban az esetekben, amikor az elkövető aktív magatartással idézi elő a jogtárgy olyan hátrányos változását, amelynek okozására a saját testi erőkifejtése nem elegendő, akkor a cselekvésével nem tesz mást, mint a hátrányos változás egyik jelenlevő feltételét aktivizálja, mozgásba hozza. A jogtárgy hátrányos változásához vezető feltételt az elkövető azonban akként is aktivizálhatja, hogy a hátrányos következmény kiváltására alkalmas és aktív állapotban levő feltétel működését nem tartja vissza. Ez az okozatosság valósul meg, visszatérve az előző példánkra, akkor, amikor a kutya gazdája a harapós kutyáját (mint a testi sérülés vonatkozásában jelen levő aktív feltételt) szájkosár nélkül engedi ki az utcára és a kutya az egyik járókelőt (a gazda elhatározásának megfelelően) megharapja.

A mulasztás a hátrányos változáshoz vezető feltétel működésének vissza nem tartásával okozati változás elindítója lehet. Ehhez azonban az okozatosságnak még egy jellemzője szükséges, amely szintén az emberi magatartás sajátossága, ez az egyediség pedig az okfolyamatnak az embertől való függése.

Mulasztással eredményt előidézni csak az a személy képes, aki adott helyzetben uralma alatt tartja az oksági változás kedvező és kedvezőtlen feltételeit. Ezt az uralmi helyzetet segíti elő a jog, amikor a szabályozott szférában kötelező magatartási módozatokat ír elő. Ha a kötelezett személy kötelességszerűen cselekszik, akkor a jogtárgy vonatkozásában két irányú aktivitást fejt ki;[20] elősegíti a jogtárgy fejlődését és rendeltetésszerű működését biztosító feltételek hatását, egyúttal visszatartja a jogtárgy hátrányos megváltozására irányuló feltételek érvényesülését. A kötelezett személy, büntetőjogi vonatkozásban, eredményelhárítási lehetőséggel rendelkezik és erre jogilag köteles is, folyamatosan mindaddig, ameddig kapcsolata a jogtárggyal fennáll. Mulasztás esetében be nem avatkozással aktivizálódni engedi azt a feltételt (feltételeket), amelynek (amelyeknek) okként történő működését az aktív védekező-elhárító tevékenységével ez ideig megakadályozta.

Mindezekből azt a következtetést vonjuk le, hogy a mulasztás és az eredmény kapcsolatának jellemzésére nem elegendő a büntetőjogi irodalomban elterjedt az a megállapítás, hogy a mulasztás olyan nemtevés, amely megakadályozhatta volna az eredmény létrejöttét. Ezt az állítást kiegészítendőnek tartjuk azzal, hogy a mulasztás az elkövetőtől függő okfolyamatokban felszabadítja az eredményt létrehozó feltételek működését, és éppen úgy, miként bármely szférában a cselekvés, az általa aktivizált feltételekkel együttesen okként működik.[21]

[20] A Garant magatartásának ezt a jellegzetességét már Binding is hangsúlyozta. K. *Binding*: i. m. 576. old.

[21] Felfogásunkkal azonos álláspontot képvisel a szocialista büntetőjogi irodalomban több mai külföldi szerző is. Többek között: R. A. *Hannanov*: A nemtevés jogi természete és az oksági kapcsolat: Jogtudományi Közlöny. 1978. 8. sz.; G. *Kriger*: Az okozati összefüggés a büntetőjogban. Magyar Jog és Külföldi Jogi Szemle. 1980. 1. sz.; J. *Lekschas*—R. *Beckert*—R. *Schröder*: Kausalitätsprüfung im Strafrecht. Neue Justiz. 1982. 212. és 252. old.; E. *Buchholz*—D. *Seidel*: Strafrechtliche Verantwortlichkeit unter den Bedingungen der wissenschaftlich-technischen Revolution. Staat und Recht. 1985. 2. sz. 118—119. old.

*Sárközy Tamás*

# A kínai gazdasági reform jogáról V.*

## A gazdasági szerződések rendszeréről

### *1. A fejlődésmenet átfogó áttekintése*

Kínában „igazi" tervszerződési rendszer *sohasem funkcionált.* Miután a Kuomitang korszakból származó gazdasági (így szerződéses) szabályozást is az 1940-es évek végén az KNDK kormánya hatályon kívül helyezte, 1950. szeptember 27-én jelent meg az Államtanács „ideiglenes metodikája az állami szervek, állami vállalatok és szövetkezetek által kötött szerződésekről". A rendelkezés kizárólag a jogi személyek által kötött szerződésekre terjedt ki, és a hatóságok, az állami vállalatok és a szövetkezetek szerződéseit *egyformán* szabályozta mindössze 11. §-ban úgy, hogy az általános szabályok mellett tizenkét szerződésfajtát nevesítve is megemlített, így pl. az adásvételt, a kölcsönt, a fuvarozást. Mivel akkor még alig volt népgazdasági tervezés, a rendelkezés a terv elsőbbségéről nem beszél és nem érinti a szerződéses

*Sárközy Tamás* egyetemi tanár, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest).

* A tanulmány I—IV. része a Jogtudományi Közlöny 1986. 12, 1987. 1., 2. és 3. számában jelent meg.

szabadság-kényszer problémáját sem. De hogy szovjet mintára a tervszerződésekhez való átmenetet kívánta szolgálni, arra abból lehet következtetni, hogy minden szerződéshez *írásbeli* formát követel meg, egyben a szerződés *„bejelentését"* a felettes szervekhez és a központi bankhoz, továbbá a szerződésszegésnél is nem a partner kárát, hanem a vétkes állammal szembeni felelősséget hangsúlyozza.

A jogi nihilizmus ciklikus felerősödése meggátolta a tervszerződési rendszer kiépülését. Az 50—60-as években közvetlenül a tervutasítás alapján kooperáltak a vállalatok, azokat szóbeli megbeszélésekkel kiegészítve. A 60-as évek elején, amikor a nagy ugrás balsikere után a rend hívei ismét megerősödtek, *újabb kísérletek* történtek a tervszerződési rendszer kiépítésére. Így az Államtanács 1962. december 10-én rövid közleményben hangsúlyozta az ideiglenes metodika hatályosságát és a gazdasági szerződések szigorú betartásának követelményét. 1963. augusztus 30-án pedig megjelentek a legfontosabb tervszerződés, a *szállítási szerződés* kötelező államigazgatási általános feltételei, amelyek már a szerződéskötés—lebonyolítás—teljesítés részleteit is kogensen szabályozzák és egy kiterjedt kötbérrendszert irányoznak elő, rendezik egyben a szerződési vitákat is. De a kulturális forradalom rövidesen elsöpri a szerződéseket, maga a terminológia is „burzsoá"-vá válik, a vállalatok közti kooperációt *ad hoc módon* a felettes szervek, a pártszervek, vagy akár a „forradalmi tömegek" szervezik.

A „radikálisok" bukása, a konszolidáció, majd 1978-tól kezdve a gazdasági reform beindulása következtében ismét kezd a szerződés felértékelődni, mint a *tervteljesítésnek* és a *szocializmus* építésének, később pedig emellett egyre jobban, mint a *piaci viszonyok kialakításának fontos eszköze.* 1978 júliusában a cikksorozat III. részében már említett „Iparról szóló 30. §" már általában alkalmazni rendeli a vállalatok közti szerződéseket, ezeket politikailag és a sajtóban is propagálják, a népgazdaság valamennyi ágában, így a mezőgazdaságban is rendkívül gyorsan terjednek, lényegében az 1963-as általános feltételek alapján.

1979. augusztus 8-án a Tervbizottság és a Nemzeti Bank megjelentette a gazdasági szerződések erősítéséről szóló közleményét. A közleményből világosan látszik, hogy már nem a szerződés intézménye a vitás, azt a *gazdasági kooperáció alapintézményeként deklarálják,* hanem az, hogy *mennyire a hagyományos tervszerződési modell szerint építsék fel,* illetve a *piaci viszonyok kiépítése érdekében mennyire erősítsék a vállalatok szerződéses szabadságát.* Látszik, hogy a vállalati szerződések felett igen erős még az államigazgatási kontroll, így a hatóságok a „nem megfelelő" szerződéseket közvetlenül módosíthatják, szerződésszegés esetén kikényszeríthetik a teljesítést stb. 1979—80-ban egyébként egy sor speciális szerződésfajtát külön szabályoznak, így az ipari termékek szállítását, majd először 1949 után kísérleti szabályozás jelenik meg az építési és szerelési, illetve a tervezési szerződésekről (1979. április 20.), amely rendelkezések első ízben próbálják a beruházásoknál a szerződési rendszert bevezetni.[1] Megemlítendő, hogy 1980. augusztus 17-én adják ki a *vállalati „összekötődések"* (társulások) kísérleti szabályozását, amely szemben az előzőekkel egyértelműen nem tervszerződés, kizárólag önkéntes alapon köthető (ld. a társulásokról a cikksorozat IV. részét).

A polgári jog és a gazdasági jog viszonyáról, illetve a Ptk. felépítéséről szóló viták közepette a pragmatikus kínai törvényhozás ismét lépett egyet: a vállalatközi kooperációnak, az árucsere lebonyolításának rendezése nem várhat sokáig, 1981. december 13-án elfogadják a *gazdasági szerződésekről szóló törvényt,* amely jelenleg is alapvető jelentőségű a kínai szerződéses jogban. A törvény kibocsátását szintén több tervezet és jelentős nyilvános viták előzték meg.[2]

A törvény (a továbbiakban: GSZT) hét fejezetből és 56. §-ból áll, 1982. július 1-én lépett hatályba, végrehajtására a központi államigazgatási szervek és a helyi kormányok az Államtanács hozzájárulásával végrehajtási rendelkezéseket adhatnak ki (56. §). A törvény viszonylag csekély mértékben tartalmaz általános szerződési szabályokat, ezek zömmel az alapelveket tartalmazó I. fejezetben találhatók, így pl. a 6. § kimondja a pacta sunt servanda elvét stb. Emellett a szerződések létrejöttéről és teljesítéséről szóló II., a szerződésszegésekért való felelősségről szóló IV. fejezet (amelyek a törvény tartalmának többségét teszik ki, összesen harminckét §-t) csak egy-két általános rendelkezést tartalmaznak, a többi szabály *konkrét szerződéstípusokra* (pl. adásvétel, vállalkozás stb.) vonatkozik (a szerződések módosításáról és megszüntetéséről szóló III. fejezet csak általános rendelkezéseket tartalmaz). Az általános szerződési szabályokat ugyanis a Ptk-ra tartalékolták és ez az oka annak, hogy az 1986-os Polgári Jogi Alapelvek valóban a szerződéses általános rész számos rendelkezését magában foglalja.

A törvény csak a *gazdasági szerződéseket* szabályozza, azaz az olyan szerződéseket, melyek alapvetően jogi személyek között meghatározott gazdasági célok megvalósítására jönnek létre (2. §). A törvény a vállalat, vagy a gazdálkodó szervezet terminológiát nem használja, de alapvetően ezekről van szó. Ugyanakkor a törvény kiterjeszti a hatályát a *magánszemélyek jogi személyekkel kötött szerződéseire is, ha azok termelőként lépnek fel:* szabályait e szerződésekre „megfelelően alkalmazni kell" (54. §). Ennek különösen az adásvételi, kölcsön, illetve a vállalkozási szerződésnél van jelentősége, de van olyan szerződés, mint a raktározási, ahol a GSZT alapján kiadott speciális jogszabály kimondja, hogy kizárólag a jogi személyek egymás közti szerződéseire vonatkozik. A kínai jog tehát a hagyományok alapján a vállalati szerződéseket tekinti modellnek és azokat terjeszti ki az állampolgári szerződésekre, ez jól látszik az egyes szerződéstípusoknál is, hiszen szabályozásra került a vállalkozás és fuvarozás, de mellőzték a megbízást, van raktározás, de nincs letét, van vagyonbiztosítás, de nincs személybiztosítás. Nagyon lényeges, hogy a törvény magánszemélyek (így a kisvállalkozások) egymás közti szerződéseire semmiképp sem terjed ki, úgyszintén azokra a szerződésekre sem, amelyeket állampolgárok mint fogyasztók, szolgáltatást igénybe vevők,

[1] A szerződési rendszer fejlődéséről ld. H. von *Senger*: Aufwertung des Vertragsrechts in der Volksrepublik China. A Chinas neuer Weg zum Recht című kötetben. Wien, 1982. 320—333. old.

[2] Ld. F. *Münzel*: Zum Wirtschaftsvertragsgesetz der Volksrepublik China vom 13 Dezember 1981. WGO. (Monatshefte für osteuropäisches Recht) 1981. 3. 151—165. old.

vagy munkavállalók kötnek jogi személyekkel. Így pl. a magánházak vételére-bérletére vonatkozó szerződéseket 1983. december 17-én a GSZT-től teljesen függetlenül rendezték.

A törvény 8. §-a amellett, hogy egy sor gazdasági szerződést nevesített, *általában vonatkozik minden gazdasági szerződésre.* Megfigyelhető azonban, hogy az „összekötődések", azaz a társulások bármilyen említése hiányzik, így olyan következtetés is levonható, mely szerint a *társulási jog ettől független jogterület.* Nem terjed ki a törvény hatálya a *külkereskedelmi szerződésekre* sem (55. §), ezeket e törvény alapelveinek figyelembevételével — mint ahogy a II. tanulmányban erről részletesen szó volt — 1985. március 21-én önálló törvényben szabályozták.

A törvény *széles körű további szabályozásnak veti meg alapját,* amelynek feladata a GSZT rendelkezéseinek részletezése. E „végrehajtási jogszabályok" kétirányúak:

*a) Általános természetűek.* Ide tartozik a GSZT 7. §-ának részletezéseként a szerződések érvénytelenségéről szóló 1985. július 25-i ideiglenes előírások, illetve a GSZT V. fejezetében a szerződéses viták rendezéséről szóló szabályok részletezéseként az egyeztetési eljárásról szóló, a II. tanulmányban ismertetett 1983. augusztus 22-i szabályozás.

*b) Konkrét szerződésfajtákat szabályozók.* E körbe tartoznak:

— az ipari illetve a mezőgazdasági termékek adásvétele tárgyában 1984. március 2-án kibocsátott részletes rendelkezések (negyvennégy, illetve huszonnégy §);

— az építési és szerelési illetve a tervezési szerződésről 1983. augusztus 8-án kiadott részletes rendelkezések (húsz, illetve tizenöt §);

— a vállalkozási szerződésekről kiadott 1984. december 20-i részletes szabályozás, amely a kínai jogban elkülönül az említett beruházási szerződésektől (huszonhat §);

— a bankkölcsön-szerződésekről 1985. február 28-án kiadott részletes rendelkezések (huszonnégy § — megjegyzendő, hogy már korábban megjelent a beruházás-finanszírozás ideiglenes szabályzata 1984. december 14-én, amely a GSZT említése nélkül e körben rendelkezett a beruházási hitelezés szerződéseiről);

— a vagyonbiztosítási szerződésekről szóló 1983. szeptember 1-i részletes rendelkezés (huszonhárom §);

— a raktározási szerződésekről szóló 1985. szeptember 29-i részletes rendelkezések (huszonkilenc §).[3]

A GSZT 8. §-a mellett még kifejezetten megemlékezik a) fuvarozási, b) az energiaszolgáltatási, c) a bérleti, d) a tudományos és technikai kooperációs szerződésekről, és ezekre nézve II. és IV. fejezetében ad is egyes szabályokat. Feltehető, hogy ezekre a szerződésekre további részletes rendelkezések jelennek meg, tekintettel arra is, hogy a GSZT hatályba léptetésénél 13 végrehajtási szabályról beszéltek és ebből eddig 10 jelent meg. Különösen érdekes a csereszerződések mellett a *kooperációs szerződés* megjelenése a 26., illetve 47. §-ban, amelybe a jogszabály kutatásfejlesztési, illetve tanácsadási megbízásokat, kísérleti gyártást, az eredmények átadását és terjesztését is beleérti — itt említjük meg, hogy az Államtanács technika-átadásáról szóló 1985. január 10-i ideiglenes rendelkezései a *know-how szerződéseket* a GSZT-re figyelemmel, de önállóan szabályozzák.

A szerződési jog fejlődésében további jelentős lépés volt a Polgári Jogi Alapelvek 1986. április 12-i megjelenése. A PJA hatálya ugyanis egyértelműen kiterjed a *jogi személyek és az állampolgárok szerződéseire egyaránt.* A PJA sok rendelkezést szó szerint átvett a GSZT-ből, ugyanakkor igyekezett főleg az általános szerződési szabályozás terén ez utóbbit kiegészíteni, a GSZT és a PJA ugyanis egymás mellett érvényesülnek. Így a IV. fejezet első része a polgári jogi cselekményeknél az általános jogügyleti rendelkezéseket tartalmazza (54—62. §), második része foglalkozik a képviselettel, amely a GSZT-ben egyáltalán nem szerepelt (63—70. §), a polgári alanyi jogokról szóló V. fejezet második része a kötelmek dogmatikai alapjait, a szerződési partnerek többességét, a teljesítés és a szerződési biztosítékok egyes előírásait tartalmazza (84—93. §), a polgári jogi felelősségről szóló VI. fejezet pedig a kártérítési jogot — mint a cikksorozat II. részében említettük — érdekes módon a szerződésszegésért való kártérítés elsődlegessége alapján szabályozza (106—110. §), majd külön szabályokat állapít meg a szerződésszegésekre (11—116. §), végül a VII. fejezet az elévülést rendezi (135—141. §).

Mint talán a vázlatos áttekintésből kitűnik, a kínai szerződéses jog még *fejlődésének elején tart,* de tekintettel arra, hogy *lényegében a semmiből indult, az elért eredmények jelentősként értékelendők.* Az is értékes tapasztalat, hogy bár a kínai törvényhozás a polgári jog egysége mellett döntött, *egyértelmű elsődlegességet tulajdonít a vállalatok közti gazdasági szerződéseknek,* ezeket kívánja elsődlegesen kiépíteni, nyilvánvalóan azért is, mert az állampolgárok napi ügyleteiben a kínai szokásjog változatlanul alkalmazható.

A kínai gazdasági reform megítélése szempontjából egyáltalán nem érdektelen kérdés, hogy a vállalatközi szerződéseket *mennyiben minősíthetjük „tervszerződéseknek".* Ennek a kérdésnek eldöntésénél elsősorban nem a PJA döntő, hiszen hatálya az állampolgárok ügyleteire is kiterjed (ez irányú értékelését egyébként ld. a cikksorozat II. részében), hanem a GSZT. A GSZT rendelkezései viszont e téren *meglehetősen ellentmondásos képet* mutatnak, lényegében annak megfelelően, hogy Kínában még részleges tervlebontás érvényesül ma is (és ez a GSZT kibocsátása idején a jelenleginél jóval erősebb volt).

Az 1. § szerint a szabályozásnak *egyaránt célja* a felek törvényes jogainak és érdekeinek védelme illetve a társadalmi rend, a szocialista építés és modernizáció, valamint az állami tervek végrehajtásának biztosítása. Egyfelől a szerződésnek meg kell felelnie az állami jogszabályoknak, iránymutatásoknak és a terveknek, nem irányulhat a tervgazdálkodás megzavarására, az állam kárára (4. §), az ilyen jogsértő szerződések egyértelműen érvénytelenek (7. § 1. bekezdés 1. illetve 4. pontja). Másfelől viszont a gazdasági szerződéseknek a felek akaratán, kölcsönös érdekein és hasznán, valamint egyenrangúságán és a szolgáltatások egyenértékűségén kell alapulniuk (a kínai közgazdasági és filozófiai irodalomban igen vitatott értéktörvény jogszabályi lecsapódása), és semmilyen „egy-

[3] Valamennyi itt felsorolt szerződés nyersfordítása megtalálható F. *Münzel:* Chinas Recht. Übersetzungen aus dem Recht der Volksrepublik China című gyűjteményében. Hamburg, 1986. A GSZT német, illetve angol fordítása szinte valamennyi Ázsia-kutatással foglalkozó szakfolyóiratban megjelent.

ségnek" és „egyénnek" (nyilvánvalóan állami és pártszervekről van szó) nem szabad a szerződési akarat kialakításába jogellenesen beavatkoznia (5. §). A 11. § kifejezetten utal a *kötelező tervmutatók alapján kötendő* „valódi" tervszerződésekre, ezeknél a felek akarata lényegében meghatározott, emellett azonban megemlékezik az „orientáló tervszámok" alapján a felek saját akaratából kötendő szerződésekről is. Míg a kötelező tervmutatók alapján kötendő szerződéseknél a szerződéskötési vität a felettes szerv eldönti, ilyenre a „szabad" szerződésnél nincs mód. Míg a kötelező tervmutatón alapuló szerződést a felek csak a felettes szerv engedélye alapján módosíthatják vagy szüntethetik meg (29. §), addig a „szabad" szerződéseknél ez is a felek akaratán nyugszik, de kötelesek módosítani vagy megszüntetni a szerződést, ha az állami terv, iránymutatás vagy jogszabály módosítása folytán már szembekerül az állami érdekkel.

A szerződések hierarchikus állami irányítási rendszerbe való beépülését jelzi a VI. fejezet a *gazdasági szerződések „vezetéséről"*, amely egy átfogó, a szerződéseket hivatalból felülvizsgáló, lebonyolításukat ellenőrző *államigazgatási rendszer* kiépítését irányozza elő, részben még az ágazati és területi felettes szervek bázisán, részben a vállalatokat nyilvántartó Ipari és Kereskedelmi Igazgatási Hivatalnál (51. §), részben a fizetések ellenőrzése alapján a központi bankrendszernél (52. §). E szerveknek gondoskodniuk kell államérdeket sértő szerződéseknél a felelősök megbüntetéséről, e körben a GSZT a büntetőjogi felelősséget is felveti (53. §). A reform előrehaladása időközben azonban jórészt meghaladta ezt az igényt és a „szabad" szerződések aránya is egyre növekszik, a hagyományos tervszerződések kezdenek háttérbe szorulni, mindenesetre azonban a szabályozáson ez a sajátos kettősség végigvonul, és felfedezhető az egyes szerződéstípusokra vonatkozó normákban is. Egyértelműen észlelhetők egyes „jobban fogott" szerződések (pl. beruházási) és „kevésbé fogott" szerződések (pl. mezőgazdasági termékek adásvétele).[4]

Ugyanakkor azonban a terv és piac hagyományos viszonya mellett a GSZT-ben már újfajta igények is megjelennek, így a versenyjogi követelmények. Pl. a szocialista verseny kibontakoztatására és védelmére irányuló 1980. október 17-i ideiglenes iránymutatás alapján a GSZT 5. §-a a monopolhelyzetekkel való visszaéléssel szembeni küzdelemre is felhasználható, ugyanez áll a szerződés érvénytelenségére vonatkozó rendelkezésekre is.[5]

### 2. *A gazdasági szerződések általános szabályai*

A PJA 55. §-a kimondja, hogy a polgári jogi cselekményeknek meg kell felelniük a következő feltételeknek: cselekvőképesség, valódi akaratnyilatkozat, továbbá, hogy a cselekmény ne sértsen törvényt vagy társadalmi érdeket. A 84. § definiálja a jogügylet vagy törvény alapján keletkező *kötelmeket,* kihangsúlyozza annak relatív szerkezetét, a 85. § pedig a szerződést határozza meg, mondván, hogy a szerződés egy olyan megállapodás, amely jogviszonyok létesítésére, módosítására vagy megszüntetésére irányul. A GSZT 6. §-a alapján a PJA is hangsúlyozza, hogy a törvényeknek megfelelően létrejött szerződés törvény erejével bír a szerződő felek között, egyoldalúan nem módosítható (85., illetve 57. §).

A jogügyleteknél a PJA a *formaszabadság* elvét vallja (56. §), ugyanakkor a GSZT 3. §-a általánossá teszi érvényesülési körében az *írásbeliséget,* kivéve, ha a szerződés „nyomban teljesül".

A szerződéskötésre a PJA — azon kívül, hogy megemlíti a jogügyletek hatálybalépésének feltételhez köthetését (62. §) — rendelkezéseket nem tartalmaz. A GSZT 9. §-a azonban kimondja, hogy a szerződés akkor jön létre, ha a felek a *lényeges pontokban* megállapodtak. Minden gazdasági szerződésnél egyaránt lényeges kellék a szerződés tárgyának mennyiség és minőség szerint való meghatározása, az ár illetve az egyenérték, a teljesítés határideje, helye és módja, végül a szerződésszegésért való felelősség meghatározása. Lényeges pont még, amit a jogszabály vagy bármelyik fél annak nyilvánít, illetve ami a szerződés természetéből következik (12. §). Kötelező állami tervmutató alá eső termékeknél illetve szolgáltatásoknál, ha a felek a lényeges pontokban nem tudtak megegyezni, a *két fél „felettes szerve" közösen dönt* és a szerződést a felek között létrehozza (11. § — e szabály a nem állami vállalatok körében lényegében nem alkalmazható, ami arra mutat, hogy már előirányozták ezek tervmutatók teljesítése alól való mentesítését).

A GSZT-ben a vállalatok szerződéskötési képviselete igen bizonytalanul jelentkezik (10. §), a PJA viszont definiálja és részletesen szabályozza a *képviseletet,* amelynek a személyhez kötött ügyleteket kivéve mindenhol lehetősége van (63. §). A PJA meghatározza a meghatalmazás formai kellékeit, a meghatalmazó és meghatalmazott jogait és kötelességeit, valamint az álképviselet következményeit (65—69. §). Emellett a PJA 64. és 70. §-a beszél a törvényes és „meghatározott" képviseletről is, anélkül, hogy ez utóbbit körülírná, feltehetően *jogi személyek szervezeti képviseletéről van szó.* A GSZT még kifejezetten adott ügyletre szóló vállalati meghatalmazást igényel (10. §), véleményem szerint e szabály a vállalatok nyilvántartására való rendelkezésekkel részlegesen *meghaladottá* vált, a kínai vállalatoknál ugyan nincs képviseleti könyv, de a nyilvántartásba „felelősként" bejegyzett személyek általános szervezeti képviselőként foghatók fel.

A kínai törvényhozás igen nagy jelentőséget tulajdonít a *szerződések érvénytelenségének.* Erről először a GSZT 7. §-a rendelkezett, lényegében négy érvénytelenségi okot állapítva meg:

— a szerződés sérti a jogszabályokat, az állami irányvonalat, illetve a terveket,

— a szerződés sérti az állam illetve a társadalom érdekeit,

— a „trükkel", „csalással", illetve kényszer hatása alatt létrejött szerződések,

— a képviselet terjedelmét túllépő szerződések illetve olyan szerződések, amelyeket a képviselő saját magával vagy a szervezet más képviselőjével köt (ez utolsó nyilván a zavaros állapotok miatt a 80-as évek

[4] Ld. a tervszerződésektől a piaci szerződések felé való eltolódást a *Liu Guoguang* által vezetett kínai bizottság jelentésében. Economic Construction and Reform During the Sixth Five-Year Plan Period. Social Sciences in China. Journal of the Chinese Akademy of Social Sciences, Beijing. 1986. 2. 23—58. old.

[5] A kínai versenyjog kezdeteire nézve ld. N. *Maxwell*- B. Mc. *Farlane*: China's Changed Road to Development. Oxford. 1984. 35—41. old., F. *Münzel*: Kartellrecht in China. Rabels Zeitschrift 1986. 3.

elején még szükséges kiemelés volt, jelentősége nyilván lassan csökken).

A szerződések érvénytelenségéről szóló 1985. július 25-i ideiglenes rendelkezés az érvénytelenségi okokat részletezi. Így:

*a) alanyi ok* miatt érvénytelen a szerződés, ha az adott szervezet nem jogi személy, nem került nyilvántartásba vételre, nincs üzemeltetési jogosítványa, vagy cselekvőképessége törvénynél fogva korlátozott,

*b) tartalmi okból* érvénytelen a szerződés a GSZT 7. §-ában megemlített okokon túl akkor is, ha *„államigazgatási előírásba"* ütközik, ha nem felel meg a felek valódi akaratának, vagy ha mások törvényes érdekeit sérti, illetve ha a képviselő a képviselt szervezet érdekeivel ellentétes szerződést kötött.

E szabályozás, különösen a képviselővel kapcsolatos rendelkezések, illetve az állam, a társadalom, illetve mások érdekeire való általános hivatkozás miatt meglehetősen *bizonytalanná teszi* a szerződések fennállását, feltehetően a visszaélések elleni küzdelem motiválta pl. a nyilatkozati elv túlzott áttörését. Mindenesetre a PJA már igyekezett az érvénytelenségi okokat *szűkebb körben* tartani (58. §). E szerint érvénytelenek a jogképességi és cselekvőképességi szabályokat sértő szerződések, a trükkel, szükséghelyzet kihasználásával, csalárdsággal vagy kényszerrel létrehozott szerződések, a törvénnyel, társadalmi közérdekkel szemben álló illetve olyan szerződések, amelyek *„jelentős"* (ez a jelző újdonság! — S. T.) kollizióban állnak az állam, a „kollektíva vagy mások" (versenyjogi szempontok!) törvényes érdekeivel, illetve ezeket károsítják, végül ha legális formában törvényellenes célokat akarnak elérni (a joggal való visszaélés megjelenése!). Szemben a GSZT-vel a PJA már ismeri a *semmisség és a megtámadhatóság közti különbséget,* megtámadási jogot ad az egyeztető hatóságnál illetve a bíróságnál (59. §), ha „jelentős tévedésben" kötötte a fél az ügyletet vagy az „nyilvánvalóan igazságtalan" (ezzel feltehetően az aszinallagmatikus szerződésekre kívántak utalni). A gazdasági szerződésekre nézve a PJA 58. § 6. bekezdése többletrendelkezésként kimondja, hogy akkor is érvénytelen, ha *„kötelező"* állami tervelőírásba ütközik. (Ez a GSZT-nél erőteljesebben utal a tervezés indikatív jellegének erősödésére).

Az érvénytelenség ex tunc hatállyal áll fenn, főszabály az eredeti állapot helyreállítása, részleges érvénytelenségnél — ha az érvénytelenségi ok a többi részre nem hat ki — az érvénytelenségi okkal nem érintett szerződési részek fennmaradnak (GSZT 7., PJA 60—61. §). Ha az érvénytelen szerződés az államot, más vállalatot vagy egyént megkárosított, az, akinek magatartására ez visszavezethető, teljes *kártérítéssel* tartozik (PJA 61.§), a GSZT-t végrehajtó 1985. júliusi rendelkezés emellett még a gazdasági szerződéseknél államigazgatási és büntetőjogi felelősségre vonásról is rendelkezik (2. pont). Emellett a GSZT 16. §-a az államérdeket károsító szerződéseknél az eredeti állapot helyreállítása során az *állam javára való marasztalásról* is rendelkezik (16. §).

A gazdasági szerződések hierarchikus államigazgatási kötöttségét mutatja a GSZT-ben, hogy valamennyi felettes államigazgatási szerv, különösen pedig az Ipari és Kereskedelmi Igazgatási Hivatal a „szerződések vezetése" körében hivatalból folyamatosan köteles vizsgálni a szerződések érvényességét, ugyanez a feladata az egyeztető hatóságoknak és a bíróságoknak is az eléjük kerülő ügyekben. Az államigazgatási szervek *egyoldalúan megállapíthatják* a szerződés érvénytelenségét, ez ellen a vállalat csak annyiban kap jogvédelmet, hogy az Ipari és Kereskedelmi Igazgatási Hivatalnál az érvénytelenség közlésétől számított 15 napon belül „új tárgyalást" kérhet, az itt hozott döntés jogerős és azonnal végrehajtandó (1975. július 25-i rendelkezés 3. pont).

A szerződés módosítására és teljesítés nélküli megszűnésére a PJA lényegében szabályozást nem tartalmaz, egy kivétellel, tudniillik jogok és kötelezettségek harmadik félre való átruházását *minden esetben* (nemcsak a tartozás-átvállalásnál, hanem az engedményezésnél is) valamennyi fél beleegyezéséhez, állami engedélyhez (kötelező tervfeladat teljesítéséhez) kötött szerződéseknél még az engedély megszerzéséhez köti (91. §). A GSZT azonban önálló fejezetet szentel e kérdésnek (III. fejezet).

A GSZT 27. §-a szerint a gazdasági szerződés az alábbi esetekben kerülhet kizárólag írásbeli formában módosításra, illetve megszüntetésre (a szabályozás elállás és felmondás közt nem különböztet, felmondási időről sem rendelkezik):

— ha a felek ebben megállapodtak és ez nem sérti az állam érdekeit illetve károsan nem befolyásolja a népgazdasági tervek teljesítését (kötelező tervmutatóknál a felettes szerv engedélye alapján — 30. §),

— a felek akaratától függetlenül a kötelező tervmutatóknál, ha a tervmutató módosul,

— ha az egyik fél az üzem leállítása illetve megszüntetése miatt a szerződést teljesíteni nem tudja (összevonás, illetve szétválás a szerződés hatályát nem érinti, ugyanez a helyzet a „képviselő", azaz a vállalatvezetés változásánál — 31. §),

— ha a közhatalmi intézkedés vagy egyéb elhárithatatlan külső körülmény miatt a fél a szerződést teljesíteni nem tudja,

— ha az egyik fél a szerződést oly mértékben megszegi, hogy ezáltal a szolgáltatás a másik fél számára „szükségtelenné válik" (érdekmúlás — ebben az esetben természetszerűen a kártérítési felelősség is fennáll).[6]

Áttérve a teljesítésre, a PJA 88. § rendelkezik az olyan esetekről, amikor a minőség, az ár, a teljesítési hely és idő a szerződésből nem világosan megállapítható. Ha a teljesítési idő nem világos, a jogosult a kellő felkészülési idő figyelembevételével bármikor igényelheti a teljesítést, kétség esetén a teljesítési hely a kötelezett székhelye (pénztartozásnál a jogosulté), minőségre az állami szabvány, ennek hiányában a szokás az árra a hatósági ár, ennek hiányában a piaci ár az irányadó.[7] A GSZI 13. §-a értelmében egyéb rendelkezés hiányában a pénzbeli teljesítéseket *bankátutalással* kell teljesíteni. A GSZT a teljesítés biztosítékaként csak a *foglalóról* illetve a *kezességről* rendelkezett (14—15. §). A GSZT-ben ismert mögöttes kezesi felelősséget a PJA kiegészíti a szerződéssel felvállal-

[6] Hasonló értékelést ld. S. *Jaschek*: Einführung vom chinesischem Wirtschaftvertragsgesetz. Jahrbuch für Ostrecht. 1983. 1. 174—176. old.

[7] A piaci „szerződéses ár" gyakorlatban való jelentős terjedéséről ld. *Yang Zhongwei-Li Bo*: Pricing and Price Reforms. Social Sciences in China. 1986. 1. 77—79. old., *Kuang Ri an*: Issues Related to Production Prices in Socialist Price Theory. Social Sciences in China 1986. 2. 59—61. old.

ható egyetemleges kezesi felelősséggel, a foglaló mellett megemlékezik még a *kézizálogról* és a *visszatartási jogról* (89. §), anélkül, hogy e biztosítékok részletes szabályai kidolgozásra kerültek volna. (Kötbérről mind a PJA mind a GSZT a felelősségi rendelkezések között emlékezik meg.) Több jogosult és kötelezett esetén a kötelem a felek között általában részarányosan osztott, törvény vagy megállapodás alapján azonban egyetemleges felelősség is létrejöhet (86—87. §).

Áttérve a *szerződésszegésre* e körben több érdekesség tapasztalható: egyrészt, hogy az objektív szerződésszegést a kártérítési felelősségbe olvasztottan szabályozzák, másrészt, hogy a szerződésszegési felelősséghez igazodik a deliktuális kártérítési felelősség és nem fordítva, végül, hogy az államigazgatási és a büntetőjogi felelősségi formák a polgári jogaikkal keverednek.

A PJA polgári jogi felelősségről szóló VI. fejezetében az általános rendelkezéseknél először a törvény a szerződésszegésért való felelősséget mondja ki, mégpedig *objektív alapon,* a vétkességre utalás nélkül, majd következik a jogellenes cselekményekért való kártérítési felelősség, mégpedig főszabályként (ha törvény kivételt nem tesz) *vétkességi alapon* (106. §). A PJA 106. §-a e vonatkozásban *ellentétben áll* a GSZT 32. §-ával, amely viszont a szerződésszegésért való felelősséget egyértelműen a zsinórmértékben meg nem határozott vétkességhez köti, a zavar nyilvánvalóan — mint ahogy ez az egyes szerződésfajtáknál ki is derül — az objektív szerződésszegési szankciók és a kártérítési szankció egybemosásából származik. (A vétkesség differenciáltabb körülírása a deliktuális felelősségi jogból is hiányzik.) Mind a PJA 110, mind a GSZT 32. §-a hivatkozik még a szerződésszegéseknél a „gazdasági", az „államigazgatási" és a büntetőjogi felelősségre is, főleg az első kettő tartalma egyelőre nem világos, bár a PJA 134. §-a utal arra, hogy a bíróság a jogellenes eredményt elkobozhatja, a jogellenes eredményt elvonhatja és bírságot szabhat ki. (A PJA egyébként a kártérítés körében a teljes kártérítés elve alapján áll, a szerződésszegésnél a kártérítés csökkentéséről egyáltalán nem rendelkezik (112. §). A teljes kár azonban a gyakorlat szerint csak a közvetlen tényleges kár, az elmaradt haszonról még alig van szó.[8]

A szerződésszegések fajait a jogszabályok nem részletezik az általános rendelkezések körében, ennél jóval konkrétabbak az egyes szerződéstípusokra vonatkozó szabályok — csak *homályos utalások* történnek a késedelemre, a nem teljesítésre (lehetetlenülésre) illetve a minőségi hibára. A PJA 108. és 11. §-a általában utal a teljesítési kötelezettségre, a teljesítés megtagadása esetén annak kikényszerítésére, tartós szerződés-képtelenségnél illetve lehetetlenülésnél viszont megállapodás vagy egyeztetési (bírói) eljárás eredményeként a kötelezett részben vagy egészben mentesülhet kötelezettségei alól. Megemlíthető azonban, hogy a polgári jogi felelősségi fejezet felépítése *egyáltalán nem következetes,* pl. a hibás teljesítés a minőségi hibáért való általános felelősségbe olvadva a jogellenes magatartásokért való felelősségi fejezetbe kerül (122. §), a polgári jogi felelősség formáiként pedig egybemosódnak a személyiségi jogok vagy a környezet megsértésének szankciói (sérelem leállítása, veszély elhárítása, a hírnév visszaállítása, bocsánatkérés), a kártérítéssel és a kötbérrel, illetve az eredeti állapot helyreállításával és olyan tipikus szavatossági jogokkal, mint a javítás, újraelőállítás és a csere (134. §). Általában megállapíthatjuk talán, hogy a PJA-nak a felelősségi fejezet a legkidolgozatlanabb része.

Ellentmondásos a helyzet a felettes szervek által okozott szerződésszegéseknél is. A PJA 107. §-ában a „közhatalmi intézkedés" által okozott szerződésszegésnél fő szabályként („ha a törvény másként nem rendelkezik") kizárja a szerződő fél felelősségét. Ezzel éppen ellentétes a 116. §, amely szerint ilyen esetben is a félnek meg kell térítenie partnere kárát és a saját veszteségének megtérítéséért fordulhat a hatósághoz („felettes szervhez"), akiknek jogellenes cselekményekért való polgári jogi felelősségét a PJA 121. §-a minden megszorítás nélkül kimondja. A PJA 116. §-a van szinkronban a GSZT 33. §-ával, amely ugyan elsődlegesen a felettes szerv felelősségét mondja ki, de a másik fél veszteségének megtérítését úgy rendezi, hogy először a vállalat fizessen partnerének és utána ő forduljon az államigazgatási szervhez. A hatósági intézkedést az érintett vállalat azonnal köteles partnerével közölni, ennek elmulasztásával okozott kárért önállóan felel (34. §).

A kötbér a PJA-ban mint a polgári jogi felelősség szerződéses kikötés útján keletkező önkéntes válfaja szerepel, a PJA az átalánykártérítés megállapításának más módját is nyitva hagyja (112. §). Némileg másként jelentkezik ez a GSZT-ben, amely *valamennyi* (tehát nemcsak a kötelező tervmutatókon alapuló) *gazdasági szerződésnél a kötbér alkalmazását kötelezően előírja,* anélkül, hogy alapjáról és kulcsáról, fajairól stb. általában rendelkezne, vagy világossá tenné, hogy a kötbér is vétkességi vagy esetleg objektív alapú (35. §). A kötbért meghaladó kárt is érvényesíteni lehet. A GSZT 37. §-ából vélelmezhető a gazdasági szerződések körében a kötbér és a kártérítés kötelező érvényesítése — ezen állítólag a gyakorlat már túl van — a felelősség „tisztázása" után 10 napon belül fizetni kell, mert egyébként beállnak a késedelmes fizetés (egyébként nem tisztázott) szankciói. A kötbérrel és a kártérítéssel azonban nem szabad a másik félnek járó áruszállítást vagy fizetést csökkenteni, tehát elkülönülten kell kezelni. A kötbért és kártérítést a vállalat nem minősítheti költségként, nyereségrészesedési alapjából kell fizetnie (36. §). A szerződés módosítása illetve megszüntetése egyébként a PJA 115. §-a szerint a kártérítési (kötbér) igényt nem érinti, de természetesen a kárenyhülési kötelezettség is fennáll (PJA 114. §). Információk szerint a gazdasági szerződéseknél a kötbér és a kártérítés kiszabása meglehetősen objektív alapon történik, gyakorlatilag csak vis maior bizonyításával lehet mentesülni.

A gazdasági szerződés tartalmával, lebonyolításával és megszegésével kapcsolatos *viták* a GSZT V. fejezete értelmében mindenekelőtt a felek egyezsége, ezt követően hatósági egyeztetés, majd a bíróság elé tartoznak, a GSZT 48. §-a lehetővé teszi, hogy a fél azonnal közvetlenül a bírósághoz forduljon (48. §). Az egyeztetési eljárás részleteiről a cikksorozat II. részében már beszámoltunk. A GSZT lényeges előírása, hogy a félnek attól az időponttól számított egy éven belül kell az egyeztető hatósághoz (bírósághoz) for-

[8] A polgári jogi felelősségi jog tartalmi határozatlanságáról a GSZT-ben ld. F. *Münzel*: Das Recht der Volksrepublik China. Darmstadt. 1982. 169—172. old.

dulnia, amikor a szerződésszegést észlelte vagy kellő gondossággal észlelhette volna. A határidő eltelte után az eljárás már nem lefolytatható. (Ez a határidő feltehetően a szerződés korábban ismertetett megtámadására is irányadó.) A PJA-ban egyébként az általános elévülési idő 2 év (135. §), de ez alól több kivétel van (így a minőségi hibáknál a határidő 1 év). Emellett különleges körülmények esetén a jogsértés felismerésétől (felismerhetőségétől) számított 2 éves határidőt a bíróság saját mérlegelése alapján is jogosult meghosszabbítani, de a jogsértéstől számított 20 év után minden igény elévül. A PJA rendelkezik az elévülés félbeszakadásáról és nyugvásáról is (138—140. §), jogvesztő jellegű határidőt pedig sem a PJA, sem a GSZT nem tartalmaz.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a kínai jog a német típusú dogmatikai jogcsoportnak megfelelő szerződéses általános rész kiépítésére törekszik, ebben azonban még számtalan a hézag, a rendelkezések finomabban még nem kimunkáltak. A szerződések általános szabályainak kidolgozottsága a Polgári Törvénykönyvvel rendelkező szocialista országokhoz képest csekély, nyilván a gyakorlatban is igen nagy a bizonytalanság. Különösen sok a dogmatikai probléma, pl. a felelősségnél az objektív vagy a vétkességi felelősség tartalmára nézve stb. Ugyanakkor azonban hangsúlyozni kell, hogy a PJA-val ez a fejlődés egyáltalán nem lezárult, amelyet a közelmúltban az *ipari termékek minőségéért való felelősségről* szóló rendelkezés is jelez.

Ez az 1986. április 5-én kiadott rendelkezés praeambulumában már kifejezetten a *fogyasztóvédelmi szempontokra* is hivatkozik (1. §).[9] A rendelkezés vegyesen tartalmaz belső vállalati jogi, államigazgatási jogi és polgári jogi rendelkezéseket. A szabályozás abból indul ki, hogy a termék minőségét magában a gyártási folyamatban, a *vállalaton belül lehet* „megfogni" és ezért függetlenül a szerződésektől, megállapítja a vállalatoknak az alapkötelezettségeit a minőségi előírások és szabványok betartásáért, a minőség belső ellenőrzéséért, a megfelelő használati utasítások mellékeléséért, a csomagolásért (8—10. §). Külön kötelezettségeket állapít meg a fuvarozó és a raktározó vállalatokra nézve, ezek mintegy a fuvarozási és raktározási szerződések törvényes kellékeiként is felfoghatók (12—15. §). Az államigazgatási szervek, különösen a vállalatok felettes szervei és a szabványosítás funkcionális hatóságai kötelesek a termékek minőségét a nemzetközi színvonalra emelni, a megfelelő minőségellenőrzésről gondoskodni (16—19. §). A rendelkezés ugyanakkor kimondja a *minőség társadalmi ellenőrzésének* elvét,[10] az állampolgároknak alanyi joga van a termelőhöz, illetve a kereskedőhöz kérdéseket intézni, közös megegyezés alapján a fogyasztók képviselői a termelő vállalatoknál is ellenőrizhetik a minőséget, társadalmi szervezetek pedig kötelesek a fogyasztókat igényeik érvényesítésében támogatni (18—19. §). Ezek a szabályok egy kiterjedtebb fogyasztóvédelmi jognak vethetik meg alapját. Ez a rendelet hatályából is következik, amely szélesebb a GSZT-nél: a magánkereskedőkre és a nemzetközi vállalatokra is kiterjed (29. §). A rendelkezés *versenyjogi elemeket* is tartalmaz, pl. tiltja termékek szédelgő feldicsérését, az áruleírásoknak meg kell felelniük a valóságnak stb. (6. §).

Ugyanakkor a minőség védelmének igen fontos eszköze a polgári jogi szerződés és a szerződésszegésért való felelősség (8, 11. §). Ezzel kapcsolatban, mintegy a PJA és a GSZT kiegészítéseként a rendelkezés 11. §-a felsorolja a *szavatossági jogokat* (anélkül azonban, hogy külön a szavatossági időről rendelkeznék, amelyre a 22. § alapján a PJA szerinti általános elévülési idő, valamint az egyes szerződéstípusok saját rendelkezései, illetve az állami minőségelőírásokban megállapított időtartam az irányadó). Ilyen szavatossági jog az egyes részek megfelelő határidővel való kijavítása, ha ez nem lehetséges vagy nem sikerül, úgy a termék kicserélése, ha pedig a termék „alapvető funkciói hiányoznak", az ellenértéket kell visszaadni (árleszállításról kifejezetten nem esik szó). Emellett természetesen fennáll a kártérítési igény is, mégpedig olyan esetben is, ha a termelő illetve szolgáltató avagy a kereskedelem a megfelelő szervizszolgáltatások nyújtására képtelen. A minőséggel kapcsolatos viták rendezése, ha a szerződés volt a szolgáltatás alapja, a GSZT szerint alakul (20. § — azaz magánszemélyeknél sem az általános polgári perrendtartás szerint), szerződésen kívüli minőségi vitákban az illetékes minőségellenőrző hatóság dönt, amelyen a Központi Szabványosítási Hivatal, illetve helyi szervei értendők (20—21. §).

Külön fejezet foglalkozik a *szankciókkal.* Ha a minőségellenőrzési szervezet megállapítja a termékek minőségi hibáit, határidőt tűzhet ki a hibák kijavítására, elvonhatja a nyereségrészesedési alap egy részét, illetve a hibás termékekkel szerzett „tisztességtelen jövedelmet", végső soron sor kerülhet a termelés leállítására, sőt az üzemeltetési jogosítvány elvonására, azaz a vállalat megszüntetésére is (23. §). Államigazgatási szankcióként a magyar gazdasági bírsághoz hasonlóan *bírságot* lehet kivetni, amelynek mértéke a jogellenes bevétel 15—20%-áig terjedhet (a bírságolási eljárás részletei nem ismertek). Tulajdonképpen ezek a szabályok a GSZT-ben megjelölt „gazdasági" és „államigazgatási" felelősséget töltik meg részlegesen tartalommal. A polgári jogi felelősség a PJA, a büntetőjogi a Btk. szerint alakul. Látható, hogy ez a szabályozás ismét igen „gazdasági jogias"; komplexen fogja össze a minőség biztosításával kapcsolatos vállalati belső, államigazgatási és polgári jogi rendelkezéseket — más kérdés, hogy a komplex szabályozás nem kellő színvonalu alkalmazása miatt párhuzamosságok, illetve ellentmondások is tapasztalhatók más jogszabályokkal, így a PJA-val, vagy a GSZT-vel szemben. Ebben persze — úgy gondolom — nemcsak a jogi tudás fogyatékosságai, hanem a kínai gazdasági reform viharos menete, ciklikussága, belső ellentmondásai is közrehatnak.[11]

[9] Tulajdonképp ez már az alkotmány hatására is visszavezethető. Az alkotmány és a szerződéses jog kapcsolatáról ld. *Hungdah Chin*: The 1982 Chinese Constitution and the rule of law. Review of Socialist Law. 1985. 2. 151—153. old.

[10] Ennek alkotmányos alapjairól *Xu Xiuyi—Xiao Jinguan*: Summary of Recent. Theoretical Discussions of Major Constitutional Issues in China. Social Sciences in China. 1986. 2. 16—18. old.

[11] Ld. hasonlóan T. *Heberer*: Die chinesischen Wirtschaftsreformen im neueten Jahr: Quo vadis? Osteuropa Wirtschaft 1986. 2., A. *Bohnet*—G. *Jachne*: China's New Economic Policy. Intereconomics. 1985. 1—2.

*3. A gazdasági szerződések egyes fajairól*

Ebben a körben átfogó és részletes elemzésre nem vállalkozhatunk, meggyőződésem szerint ez még túl korai lenne. Ugyanakkor az eddig már szabályozott gazdasági szerződések körében találhatunk a magyar szabályozáshoz viszonyítva néhány érdekességet, amelyet talán a magyar gazdasági jog fejlődésénél is figyelembe lehet venni. Az egyes szerződéstípusokról szóló jogszabályok — mint ahogy erről az 1. pontban volt szó — a GSZT-n alapulnak, de amilyen mértékben megjelenésük eltávolodik a GSZT 1981. végi kiadásától, úgy erősödnek bennük általában a piaci szempontok. A végrehajtási jogszabályok részben megismétlik a GSZT szabályait, részben kiegészítik, részletezik azokat, nem kevés azonban a GSZT-vel többé-kevésbé nyíltan ellentétes szabály is, amely a GSZT egyes rendelkezéseinek burkolt korrigálását jelenti. A következőkben az adásvételi, a beruházási, a vállalkozási és a hitelszerződést ismertetjük.

*a) Adásvételi szerződések* Az alapszabályozást a GSZT 17. §-a tartalmazza, ehhez járulnak a 38. § felelősségi rendelkezései, amelyek e körben a kötbért kötelezően előírják. A GSZT-ben az ipari és a mezőgazdasági termékek adásvétele *még nem válik külön,* de a végrehajtásnál — mint láttuk — azonos időben (1983. augusztus 22.), de két különböző jogszabályt bocsátottak ki az ipari és a mezőgazdasági termékek adásvételére. Mindkét jogszabály alapvetően a jogi személyek (vállalatok) közti szerződésekre vonatkozik, de kiterjed magántermelők jogi személyekkel kötött ügyleteire is, így pl. a mezőgazdasági szabályozás az egyéni gazdálkodók, családok, háztáji gazdaságok értékesítő tevékenységére (feltehetően a „saját" mezőgazdasági termelőszövetkezetükkel kötött szerződéseikre is). Ez azért is érdekes, mert az egységes szabályozásban megállapított eléggé magas kötbér (a szerződéses érték 1—20%-a) ebből kifolyóan az állampolgári gazdálkodókra is vonatkozik. Maguk a végrehajtási jogszabályok eléggé az „általános szerződési feltételeknek" felelnek meg, pl. igen részletesen felsorolják a szolgáltatás kellékeit stb. Általában megállapítható, hogy a *mezőgazdasági adásvétel „szabadabb",* az ipari termékekre vonatkozó szabályozásban jóval több a terv-, illetve árkötöttség, jól mutatva az ipari és a mezőgazdasági reform szintdifferenciáját.

Ami e körben magyar szempontból érdekes lehet, hogy a kínai jogszabályok *nem differenciálnak lényegesen* (sem az ipar, sem a mezőgazdaság körében) az azonnali, illetve határidős adásvétel között, bár a GSZT és a végrehajtási jogszabályok ismerik az „előrevételi" (nem azonos a magyar elővásárlási joggal), illetve a folyamatos teljesítéssel járó „kooperációs adásvételt". A tartalmi szabályozásban azonban alig van különbség, nem úgy, mint Magyarországon a szállítási szerződés és a raktári beszerzés között. A *szállítási szerződés* fogalma Kínában a kötelező tervmutatós termékek adás-vételére van lefoglalva, emellett ismeretes a szabad termékek körében a „választáson alapuló adásvétel", illetve a „kiegyenlítő adásvétel", amellyel vállalatok a termékek között válogatva, a tervteljesítéshez szükséges kiegészítő feltételeket a piacon megteremtve hoznak létre. Az adásvétel olyan finomabb szabályozása, mint amit a magyar Ptk. pl. a próbára vétel, részletvétel, opció stb. vonatkozásában tartalmaz, a kínai szabályozásban nem fellelhető, ugyanakkor a végrehajtási szabályok — nyilván, mert az erre vonatkozó részletes szabályozás hiányzik és a GSZT 20. §-a lényegében csak definíciót ad ebben a körben — az adásvétel keretében számos kifejezetten *árufuvarozási szerződési szabályt* is tartalmaznak.

*b) „Építményátadási szerződés"* (GSZT 18. §), amely, mint említettük, a kínai jogban különválik, *sőt kifejezetten meg is előzi a vállalkozási szerződést.* A beruházások túlfeszítettségének megakadályozása érdekében (mint tudjuk, a beruházások túlhajszolását azóta sem lehetett Kínában sem leállítani) a GSZT kimondja, hogy beruházási szerződéseket csak államilag meghatározott eljárás, illetve engedélyek birtokában lehet kötni. Az építményátadás magába foglalja az „elővizsgálatot", a tervezést, az építést és a szerelést, erre egységben, illetve részenként is lehet szerződést kötni — a kínai jogszabály tehát az ún. *beruházási fővállalkozást minősíti alapesetként* és a tervezési, építési stb. elkülönített szerződéseket másodlagosnak. Ettől független kérdés, hogy a belföldi beruházási fővállalkozáshoz Kínában sem állnak rendelkezésre a reális közgazdasági feltételek, ezért a végrehajtási szabályok 1983. augusztus 8-án részben az elővizsgálati és tervezési szerződésre, részben az építési és szerelési szerződésre vonatkoznak. Információk szerint a beruházások körében még nehezebb volt a szerződéseket bevezetni, mint a termékforgalmazás terén, rengeteg még mindig a szerződés nélküli beruházás. Az 1983. augusztusi jogszabályok egyébként kizárólag a jogi személyek közötti szerződésekre vonatkoznak, és hasonlóan tartalmilag az adásvétel tárgyában kiadott jogszabályokhoz, általános szerződési feltétel jellegűek.

*c)* A GSZT 19. §-a a *vállalkozási szerződést* tartalmilag nem határozza meg, erről az 1984. december 20-i végrehajtási rendelkezés gondoskodik. Ennek 2. §-a szerint a vállalkozó köteles a megrendelő által a megállapodásban meghatározott követelményeknek megfelelő munkát elvégezni és annak eredményét a megrendelőnek átadni, a megrendelő pedig ennek ellenértékét megfizetni. A vállalkozási szerződést tehát a kínai jog is egyértelműen *eredménykötelemként* határozza meg, amely a beruházási szolgáltatások, illetve az energiaszolgáltatás kivételével (ez utóbbit a GSZT 21. §-a emeli ki) mindenfajta munkaeredményre (feldolgozás, javítás stb.) kiterjed. Ha a szerződés másként nem rendelkezik, a vállalkozó saját eszközeivel és munkavállalóival tevékenykedik, a GSZT 19. §-a szerint alvállalkozót csak a megrendelő engedélyével vehet igénybe. A beruházási szerződésekkel ellentétben a vállalkozási szerződés hatálya kiterjed a magánszemélyek, mint vállalkozók által végzett munkákra (pl. a döntően kisvállalkozók által végzett házfelújítások idetartoznak).

A vállalkozási szerződéseknél szokásos „veszélyviselési" szabályok a rendelkezésekből hiányoznak. Szemben a beruházási szerződésekkel, amelyek kiterjedt kötbérrendszert tartalmaznak, a vállalkozó terhére a GSZT, illetve végrehajtási rendelkezése kötbérszankciót egyáltalán nem állapít meg, csak a megrendelőnél fizetési késedelem esetében. A vállalkozó felelőssége körében a kártérítés mellett vagylagosan jelennek meg a szavatossági jogok, így a kijavítás, hiánypótlás, sőt az árleszállítás is (GSZT 40. §). Míg a beruházási szerződésekből rendkívül nehéz a másik fél szerződésszegése miatt kilépni, a vállalkozásnál a jog-

szabály lehetővé teszi, hogy ha a munkát a megrendelő a készrejelentéstől számított 6 hónapon belül nem veszi át, úgy a terméket stb. értékesítheti, és abból magát kielégítheti.

*d) Kölcsönszerződés kötésére* a GSZT 24. §-a szerint az államilag jóváhagyott hitelterv alapján kerülhet sor, a kamat államilag meghatározott és a Nemzeti Bank által szabályozott. (A PJA 90. §-a egyébként általában kimondja, hogy a „legális kölcsönkapcsolatok" — tehát magánszemélyek között is — a törvény védelme alatt állnak). A GSZT 45. §-a szerint, ha a bank nem bocsátja szerződésszerűen a vállalat rendelkezésére a kölcsönt, úgy kötbért kell fizetnie, ha a vállalat kamat, illetve törlesztési kötelezettségének nem tesz eleget, úgy a bank jogosult a kölcsönt részben vagy egészben a vállalat számlájáról visszavonni.

Az 1985. február 28-i jogszabály előírja a bankok részéről a kölcsönt igénybe venni kívánó vállalat „hitelképességének szigorú vizsgálatát" (5. §), a kölcsönszerződés kötelező része a „biztosíték-klausula" (6. §). Ez a vállalati törzstőke Nemzeti Bank által meghatározott része (7. §), ha a vállalat fizetőképessége kérdéses, kötelező a vállalati szerződésekben is kezesről gondoskodni, aki az adóssal egyetemlegesen felel (8. §). A hitelező bank a kölcsönszerződés fennállása alatt „folyamatosan felügyelheti" az adós vállalat üzleti tevékenységét (10. §). Az állami tervek, hatósági engedélyek megváltozása, a vállalati tevékenység leállítása, vagy olyan esetekben, amikor nyilvánvalóvá válik, hogy a vállalat az eredeti feltételek szerint a kölcsönt nem tudja visszafizetni, a bank egyoldalú módosítási, illetve felmondási lehetőséggel rendelkezik (11—13. §). A rendelkezés eléggé jelzi a *bankok fölényét* a kölcsönszerződéseknél, amelyre mutat az is, hogy a szerződéseket az általuk kialakított blankettán kell megkötni (22. §) — ez az egyetlen utalás a kínai szerződéses jogban a *blankettaszerződésekre.*

A kínai jogszabályok az elő-, a keret- vagy más nem önálló szerződésekre elkülönült szabályozást nem tartalmaznak. A GSZT szabályaiból mindenesetre következtetni lehet egy bizonyos *szerződési típusszabadságra,* vegyes vagy atipikus szerződések kötésének lehetőségére, anélkül, hogy ezt a törvény kifejezetten kimondaná. Információk szerint a vállalatok zöme egyelőre még a hatóságok által rendelkezésre bocsátott blankettán szerződik, anélkül, hogy ez jogilag (a kölcsönszerződés kivételével) kötelező lenne, hiszen az egyedi speciális szerződések kötéséhez szükséges szakmai tudás a vállalatok zöménél még hiányzik. Ugyanakkor már kezdenek felbukkanni az összetett-vegyes, tehát bonyolultabb szerződési konstrukciók is. Nyilvánvaló azonban, hogy a jelenlegi feladat Kínában még mindig a szerződéses rendszer általános alkalmazásának kiépítése, beidegzése; a finomítás feltehetően a következő évtized feladata lesz.*

* * *

* A cikksorozat lezárásakor a szerző szeretne köszönetet mondani F. *Münzelnek* (Hamburg) és *Chen Guoyan*-nek, a budapesti Kínai Követség I. tanácsosának azért a segítségért, amellyel a téma feldolgozását lehetővé tették.

# SZEMLE

*Horváth Anna*

## A vádlott védelemhez való joga a bolgár büntetőeljárásban*

1984-ben a moszkvai Nauka Könyvkiadónál megjelent egy azonos témájú monográfia[1], amelynek nemzetközi szerzőkollektívája arra vállalkozott, hogy elsősorban a szovjet jogászság számára hiteles képet nyújtson a büntetőeljárás egyik alapvető, garanciális értékű alapelvének, a vádlott védelemhez való jogának jogi szabályozásáról és gyakorlati érvényesüléséről az európai szocialista országokban, történeti feldolgozásban. Ennek a jogösszehasonlító kötetnek egyik szerzője Radka Radeva, a bolgár anyag feldolgozója.

Bár az orosz nyelvű kötet hozzáférhető a bolgár olvasók számára is — mint ahogy a magyar érdeklődők is megtalálják jogi könyvtárainkban —, Radka Radeva az abban bemutatott anyagát továbbfejlesztve kismonográfiát jelentetett meg hazájában, amely szélesebb alapokra fektetve, időben és tartalomban mélyebb és részletesebb feldolgozását adja a témának.

A szerző a jelen ismertetés tárgyát képező kismonográfiájában már messze túllép a bolgár anyagon, és bár elemzése a hazai szabályozáson és joggyakorlaton nyugszik, a témát elméleti megközelítésben, a külföldi jogi megoldásokkal és elméleti álláspontokkal gazdagítva, összefüggő egységben tárgyalja, most már a bolgár olvasó számára fontos beágyazásban.

Forrásanyagként jelen van a monográfiában valamennyi szocialista ország büntetőeljárási törvénye, és teljes körű a jogirodalmi apparátusa is. A többi országéhoz viszonyítva figyelemreméltóan sok a munkában a szovjet és a magyar jogirodalmi hivatkozás.

A tájékozódás megkönnyítése céljából érdemes áttekinteni a monográfia tartalomjegyzékének főbb vonalait.

A munka bevezetőből, három fejezetből és német nyelvű rezüméből áll. Az első fejezet tárgya „A vádlott védelemhez való jogának biztosítása, mint a büntetőeljárás alapelve." Ezen belül a vádlott védelemhez való joga törvényi szabályozásának kialakulása, fejlődése, a személyes és a védő által megvalósított védelem, valamint a védelemhez való jog és más eljárási elvek kapcsolata nyertek megvilágítást.

A második fejezetben a szerző a vádlott védelemhez való jogának garanciáit tárgyalja. Ezek között szerepel magának a büntetőeljárási forma megtartásának, a vádlott eljárási jogaira való kitanításának és gyakorlásuk biztosítékainak, továbbá az ártatlanság vélelme néven ismert alapelvnek, valamint a személyi sérthetetlenség elvének jelentősége.

A harmadik fejezet részletesen tárgyalja a vádlott védelemhez való jogának érvényesítését a büntetőeljárás egyes szakaszai szerint, azaz az előzetes eljárásban és a bírósági eljárásban.

A monográfia *bevezetőjében* Radka Radeva úgy határozza meg a büntetőeljárás fő feladatát, mint amely felöleli a bűncselekmények gyors és pontos felderítését, az elkövetők leleplezését és arányos megbüntetését anélkül azonban, hogy akár egyetlen ártatlan

*Horváth Anna* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete (Budapest).

* Pravoto na zascsita na obvinjaemija v nakazatelnija procesz na NRB. Szófia, Nauka i izkusztvo, 1985. 180 p.

[1] Ld.: *Horváth Anna:* A vádlott védelemhez való joga a szocialista büntetőeljárásban. Jogtudományi Közlöny, 1985. 1. sz. 39. p.

személyt bíróság elé állítanának és elítélnének. E feladatnak alárendelve az eljárás vádló, védő és ítélkező funkciója szoros egységben kell hogy érvényesüljön. A szerző hangsúlyozza, hogy e funkciók mindegyike az eljárás fő feladatát, az eljáró szervek tevékenységét és a teljes igazság kiderítését hivatott szolgálni. Ezt szolgálja a büntetőeljárásnak az a funkciója is, amelyet a szerző műve témájául választott: a vád teljes vagy részleges megdöntése, a vádlott ártatlanságának bebizonyítása vagy a felelősség csökkentése — a védelem funkciója.

Minthogy a jogirodalom a büntetőeljárás védelmi funkcióját kettős értelemben használja, a szerző különbséget tesz az eljárás valamennyi résztvevőjét megillető törvényes jog- és érdekvédelem, illetőleg a kizárólag a vádlott személyéhez fűződő védelemhez való jog között.

Az *első fejezet* a vádlott védelemhez való jogát az igazság kiderítése egyik legfontosabb garanciájaként tárgyalja, mely nemcsak a vádlott szempontjából jelentős, s emiatt beismerés esetén sem korlátozható. E joggal élni — a vádlott diszkrecionális joga, de lemondania róla nem lehet. A garancia érvényesülésének biztosítéka az a törvényi rendelkezés, mely szerint a vádlott védelemhez való jogának korlátozása a büntetőeljárás során olyan szabálysértés, amely megkérdőjelezi az ítélet helyességét, s emiatt annak hatályon kívül helyezéséhez vezet.

A vádlott védelemhez való jogának *két formáját* elemzi a szerző, úgy mint a *személyes védelmet* és a *védő* igénybevételét. A védekezés e két formája olyan eljárási cselekményekben és vádlotti akciókban testesül meg, amelyek részben az előzetes vizsgálat, részben pedig a bírósági tárgyalás során jutnak szerephez.

Ezek az eljárási mozzanatok kisebb vagy nagyobb teret engednek a vádlott védelemhez való joga érvényesülésének, s ez nemcsak országonként, de adott országon belül történetileg is változó képet mutat.

A monográfia külön figyelmet szentel a bolgár törvényhozás történeti értékelésének. Tekintettel arra, hogy a hatályos törvény a védő részvételét az eljárásban a vádirat elkészítésének, ill. a vádlottá nyilvánítás pillanatától teszi lehetővé, figyelmet érdemlő a szerzőnek az a közlése, hogy a bolgár jog háború előtti történetében volt egy olyan — bár rövid — időszak (1934—1937), amikor a védő már az előkészítő eljárásban is közreműködhetett (17. p.).

Ettől eltekintve a háború előtti büntetőeljárási jogban a marasztaló ítélethez elegendő volt a gyanúsított beismerése az előzetes vizsgálat során (15. p.). Ez a helyzet csak 1956-ban változott gyökeresen a Be. módosításával, amikoris a 41. § kifejezetten kimondta, hogy a vádlott beismerése nem mentesíti az eljáró szerveket a bizonyítékok összegyűjtése alól (16. p.).

Ami a bolgár büntetőeljárásjog szocialista fejlődését illeti, az 1952-ben kibocsátott új Be. már szabályozta a vádlott jogait, az ártatlanság vélelmét, a vádat terhelő bizonyítási kötelezettséget, a védő kötelező részvételének eseteit.

Az 1956-os módosítás vívmányaként a védő részvétele már az előzetes vizsgálat során, lényegében a gyanúsítottá nyilvánítás időpontjától lehetségessé vált (19. p.), mihez képest a jelenleg hatályos 1975. évi Be. a vádlottá nyilvánítás időpontjához köti a védő részvételének lehetőségét a törvényben meghatározott esetekben.

Külön tárgyalja a szerző a törvényhozás alakulását az ártatlanság vélelme (1952-től), a fellebviteli rendszer s ezen belül a reformatio in pejus tilalma (1952-től) és az ügyvédség (1947., 1952., 1977.) tekintetében.

Az 1961. évi módosítás bevezette a bolgár büntetőeljárásba a társadalmi vádló és védő intézményét. A szerző adatai szerint ezen intézmények gyakorlati szerepe nem jelentős, ami részben eljárási helyzetükkel is magyarázható. Minthogy a társadalmi védő nem a vádlott, hanem a kiküldő szerv képviselője, a vádlott sem jogot nem formálhat rá, sem nem irányíthatja, sem le nem mondhat róla. Eljárási jogai a tényleges védőjéhez képest korlátozottak: a védő előtt nyilatkozik, fellebbezést nem nyújthat be. A jogegyenlőség szempontjából megoldatlan az a kérdés, hogy ki léphet fel társadalmi védőként, illetve vádlóként olyan vádlott esetében, akinek nincs munkahelye, és nem tagja egyetlen társadalmi szervezetnek sem. Kevéssé meggyőző a szerző által is támogatott az az álláspont, hogy ilyenkor az a szervezet küldhet ki társadalmi védőt, ill. vádlót, ahol a vádlott tag lehetne (!) (60. p.). A büntetőeljárás társadalmi résztvevőiről szóló fejtegetést a szerző azzal a zárótétellel fejezi be, hogy az eljárásban a ténylegesen aktív védelmet maga a vádlott és az ügyvédje látja el, amiből levonható az a következtetés, hogy a társadalmi vádló és védő szerepe a bolgár büntetőeljárásban inkább politikai, mint jogi.

A monográfia *második fejezete a vádlott védelemhez való jogának gyakorlati garanciáival foglalkozik.*

E garanciák jelentőségét a szerző a legmagasabb fokú igényesség alapján, hazai és összehasonlító jogi tanulmányaiból kiindulva fogalmazza meg. Ebbe beleérti a jogi konfliktushelyzetekben nélkülözhetetlen jogi segítségnyújtást, az általános személyiségvédelem feladatait, és a védelem eljárási garanciáinak a vádlott jogain túlmenő biztosítását is, azaz a büntetőügyek teljes felderítésének és a megalapozott ítéletek követelményét.

A vádlott védelemhez való joga reális megvalósításának fő garanciáit a szerző a következőkben foglalja össze:

— a büntetőeljárási formák megtartása;

— az eljáró hatóságok (előzetes vizsgálat szervei, bíróság) kötelezettsége a vádlott kitanítására (eljárási jogaira és ezek gyakorlati biztosítására);

— az ártatlanság vélelme;

— a személyi sérthetetlenség.

Tekintettel arra, hogy az *ártatlanság vélelmét* mint az igazság teljes felderítésének, a csak a bebizonyított bűnösségen alapuló ítélet helyességének, az eljárás törvényességének egyik alapvető garanciáját még ma sem minden szocialista országban tekintik a büntetőeljárás magától értetődő, egyértelműen elismert alapelvének, Radka Radeva ezzel összefüggő elemzését, elméleti álláspontját a monográfia fontos részének kell tekintenünk.

Kiindulásul a szerző visszautal a szóban forgó alapelv elismerését megkérdőjelező eredeti szovjet álláspontra, amely az ártatlanság vélelmét elavult burzsoá jogintézménynek tekintette, amely nem szolgálja, sőt ellentétes a büntetőeljárás feladatával, s mint ilyen, nem tekinthető a szocialista igazságszolgáltatás és a személyiségvédelem garanciájának. Radka Radeva úgy értékeli, hogy ez az álláspont ma már leküzdöttnek tekinthető, mivel a szovjet jogirodalomban is jelentkeznek olyan igények, hogy e garanciális értékű alapelvet eredeti jelentősége szerint értékeljék.

A szerző külön figyelmet szentel az erre az alapelvre vonatkozó külföldi — elsősorban magyar és szovjet — szakirodalmi álláspontok elemzésének és értékelésének. Király Tibor, Balogh János, Ádám György, V. I. Kaminszkaja nézeteinek egy-egy tételével vitázva Radka Radeva az ártatlanság vélelmének jogi természetét elemezve ezt úgy határozza meg, mint hipotetikus jogi tényt, amely nem zárja ki saját ellentétét, s amelyet nem kell bebizonyí-

tani, hanem éppenhogy meg kell dönteni a büntetőeljárás során ahhoz, hogy az ítéletben a bíróság megalapozottan nyilvánítsa a vádlottat bűnösnek.

Éppen azért, mert az eljáró hatóságok az összegyűjtött terhelő adatok alapján meg vannak győződve a gyanúsított — terhelt — vádlott — bűnösségéről, s ez elkerülhetetlenül a bűnösség vélelmét építi bennük, az igazságos döntéshozatalhoz elengedhetetlen az ezzel szemben felállított ellentételnek, az ártatlanság vélelmének objektív jogi helyzetként való felfogása, amelyet a két tétel eljárási küzdelme során csak az ellenkező bebizonyítása után a jogerős ítélet dönthet meg (79—88. p.).

Külön kérdésként veti fel a szerző e garanciális alapelvnek a törvényben való szabályozását, amely még nem egységes a szocialista országokban, s Bulgáriában is csak a legutóbbi szabályozás iktatta be a büntetőeljárási kódexbe. A Szovjetunióban még nem sikerült teljesen feloldani e tekintetben a törvényhozás ellenállását, bár a Legfelsőbb Tanács egy 1978. évi határozata már megfogalmazta az ártatlanság vélelmének elvét.

Sajátos álláspontot képvisel a szerző a vádlott értékelése tekintetében a vád bebizonyíthatatlansága esetén. Az ártatlanság vélelmének objektív jogi tényként való felfogásában a messzemenő következetesség alapján tagadja az „in dubio pro reo" elv alkalmazhatóságát (93. p.), és a bolgár törvényhozás szabályával összhangban állítja, hogy a vád bebizonyíthatatlansága egyértelmű a vádlott ártatlanságával. A büntetőeljárás során felmerülő kétségek, tisztázatlan kérdések teljes felderítést kívánnak. A bűnösséget megállapító jogerős ítélet nem váltja fel a „bűnösség vélelmét", hanem bebizonyítja a bűnösséget. A bűnösség bebizonyíthatatlansága esetén a törvényi szabály megtiltja a vádlott ártatlanságának kétségbevonását.

A szerző logikailag végigjárja az ártatlanság vélelmének útját az ítélet jogerőssé válása utáni szakaszban is. A *törvényességi óvással* megtámadott ítélet azt jelenti, hogy kétség merült fel az ítélet megalapozottsága tekintetében, minek következtében újra előtérbe kerül az ártatlanság vélelme.

A *felmentő ítélet* pedig az ártatlanság győzelmét jelenti. Ennek egyenes következményeként a szerző de lege ferenda állást foglal az ártatlanul felelősségre vont és az ártatlanul elítélt személy teljes körű *kártérítési joga* tekintetében az eljáró hivatalos személyek jó- vagy rosszhiszeműségétől függetlenül, amelybe beletartozna az eljáró hivatalos szervek kitanítási kötelezettsége is.

A kérdésnek kívánatos jogi szabályozását a szerző a törvényszövegre tett javaslatával segíti (103. p.).

A munka *harmadik — zárófejezete* részletes elemzését adja a vádlott védelemhez való joga jogi szabályozásának és érvényesülésének a büntetőeljárás két fő szakaszában, azaz az előzetes vizsgálat, majd a bírósági eljárás szakaszában.

Bár ténylegesen az *előzetes eljárás* alanya még nem lehet „vádlott", s a szerző tesz is megkülönböztetést a nyomozás — „előzetes ellenőrzés" — teljesen jogtalan alanya, majd a vizsgálati szakasz már bizonyos jogokkal rendelkező, de még védelemhez való joggal nem bíró gyanúsítottja, és végül a vizsgálat befejezését jelentő záróaktussal vádlottá és teljes jogúvá nyilvánított személy eljárási figurái között, a szerző laikus módon kezeli, vagy talán helyesebb megfogalmazásban — tágan értelmezendő módon kezeli a vádlott fogalmát és a vádlott védelemhez való jogának garanciális szabályait az eljárásnak ebben az első szakaszában. A jogilag nem teljesen precíz fogalomkezelés azonban csak részben róható fel a szerzőnek, mert a bolgár törvényi szóhasználat sem alakított ki egzakt módon körülhatárolt, meghatározott tartalommal rendelkező fogalmakat a büntetőeljárás alá vont személyek eljárási helyzetének megkülönböztetésére. (Vö. a munka 121. oldalán található elmélkedéssel.)

Mindenesetre a gyanúsítottnak nevezhető eljárási figurához kapcsolódó olyan garanciális intézmények, mint az eljárási határidők, bizonyos esetekben az ügyész értesítése — szintén bemutatásra kerülnek a munkában.

Ennek az eljárási szakasznak olyan fontos elemei nyertek kiemelt megvilágítást, mint az ügyészi cselekmények között az eljárás megszüntetése részben „ártatlanság" címén, részben az elkövető társadalmi kezességre bízása, részben pedig az utóbbinak erős konkurrenciát jelentő igazgatási büntetés alkalmazása miatt.

Külön figyelmet érdemel a szerző álláspontja az egyszerű ténybeli és jogi megítélésű kisebb súlyú bűncselekmények tárgyában folytatott *gyorsított eljárás tekintetében*. Súlyos problémát lát abban a körülményben, hogy a hatályos bolgár törvényi szabályok szerint folyó egyszerűsítések két fontos és garanciális jelentőségű eljárási cselekményt, ill. aktust iktatnak ki az előzetes eljárásból. Nevezetesen: hiányzik a vádlottá nyilvánítás és az előzetes vizsgálat anyagának megismertetése a vádlottal (Be. 410. (2) bek.). Következésképpen korlátozást szenvednek az eljárás alá vont személy eljárási jogai és ezek garanciái. Mert csak „vádlott" nincs, de van elkövető, csak éppen a vádlotti jogok nélkül.

A szerző következtetése szerint semmilyen ügykategória nem járhat — még perökonómiai érdekből sem — a büntetőeljárás kialakult és garanciális értékű formáinak mellőzésével, mert a legkisebb büntetőügyben is a jó hírnév, a becsület, az emberi méltóság, sőt -szabadság forog kockán (140. p.).

A nagy tömegű, de egyszerű ügyek elbírálásának kívánatos modelljét a szerző nem a szabályok egyszerűsítésével, hanem a határidők gyorsításával tartja elérhetőnek (140. p.).

A vádlottnak védelemhez való joga természetszerűleg, és a bolgár büntetőeljárásban is a *bírósági szakaszban* valósítható meg legerőteljesebben.

A bolgár szabályozás ezen belül önálló eljárási szakasznak tekinti a tárgyalás előkészítésének megfelelő „bíróság elé állítás" cselekményeit, amelyek vagy az előkészítő ülés, vagy egyes bíró által valósulnak meg. Erre a vádlott megidézhető, aki védőjét is magával hozhatja. Ebben a szakaszban a bíróság feladata a vádirat megalapozottságának és törvényességének ellenőrzése. Ennek jelentőségét az adja, hogy bármilyen eljárási szabálysértés megállapítása az eljárás megszüntetését és esetleg új eljárás megindítását vonja maga után. A szerző tételesen sorra veszi a garanciális jellegű bírói intézkedéseket, eljárási cselekményeket, mind az első, mind a másodfokú bírói eljárás tekintetében. Hangsúlyozza a tárgyalás gyors kitűzésének és az eljárás gyors lefolytatásának jelentőségét a vádlott védelme szempontjából. Mint a többi fejezetben is, a monográfia itt is elégséges gyakorlati adatot ismertet. Bulgáriában az utóbbi három év adatai szerint első fokon a büntetőügyek 80%-a, másodfokon pedig az ügyek 90%-a egy hónapon belül befejeződik (170. p.).

Az adatgazdagság egyébként a monográfia egyik figyelmet keltő érdeme. A szerző a büntetőeljárás valamennyi fázisát illetően összegyűjtötte mindazokat az adatokat, amelyek a vádlott védelemhez való jogának gyakorlati érvényesülését igazolják a bolgár igazságszolgáltatásban, vagy éppen a gyakorlat gyenge pontjait mutatják.

Ami a gyenge pontokat illeti, Radka Radeva nemcsak a joggyakorlatot értékeli, hanem a törvényhozás joghé-

zagaira is következetesen rámutat, nem mulasztva el a javaslattevést az általa kívánatosnak tartott megoldás tekintetében.

Összegezve az ismertetést elmondható, hogy a szerző a nemzetközi összefogással készült megelőző kutatás tapasztalataival is gazdagodva, értékes elemzését adja a témának, s nemcsak a bolgár, hanem a többi szocialista ország szakjogászai számára is hasznos és gondolatkeltő művet nyújtott át.

### Az európai szocialista államok jogalkotásáról

*Sipos Katalin*

*Szovjetunió*

Az *1986 első felében* megjelent szovjet jogszabályok ismertetését az új, átfogóan szabályozott területek bemutatásával kezdjük.

Párthatározat, kormányrendelet és tvr. alkotja azt a komplex programot, amely *a nem munkával szerzett jövedelmek* ellen irányuló szervezeti, jogi, gazdasági és nevelő jellegű intézkedéseket tartalmazza (Szobranije posztanovlenij pravityel'sztva SzSzSzR — továbbiakban SZ. P. SZ. — 1986. 21. sz. 119., 120., 121. t.; Vedomosztyi Verhovnogo Szoveta SzSzSzR — továbbiakban SZ. V. V. SZ. — 1986. 22. sz. 364. t.). Jelentős módosításra került sor az államigazgatási, a polgári, a büntető- és a munkajog területén. Első alkalommal került bevezetésre az államigazgatási és a büntetőjogi felelősségre vonás alkalmazása olyan társadalomellenes cselekmények elkövetése esetén, amelyek nem munkából származó jövedelmet eredményeznek. Fokozódtak az adminisztratív, a büntetőjogi és más szankciók a nyereségvágyból elkövetett bűncselekmények (spekuláció, megvesztegetés, korrupció, lopás) elkövetőivel szemben és további intézkedésekre került sor a szocialista tulajdon védelme, illetve a hanyag gazdálkodás és a pazarlás megszüntetése érdekében. A továbbiakban az állam javára kerül kisajátításra minden olyan jövedelem, amelyre magánszemélyek a szocialista, vagy a személyi tulajdon jogellenes felhasználása révén tesznek szert, továbbá minden olyan jövedelem, amely az állam és a társadalom érdekeivel ellentétes ügyletből származik.

A *szocialista tulajdon védelmét* szolgáló rendelkezések előírják, hogy a vállalatok műszaki eszközeinek magáncélú felhasználása államigazgatási bírságot von maga után. Ennek felső határa az állampolgárok felé 100 rubel, a hivatalos személyek vonatkozásában 200 rubel, a gépkocsivezetők esetében pedig 100 rubel, vagy a vezetői jogosítvány bevonása egy évre. Azokkal a gépkezelőkkel, sofőrökkel szemben, akiket az államigazgatási felelősségre vonás után ismét hasonló elkövetésen érnek, büntetőjogi szankciók alkalmazására kerül sor, két évig terjedő szabadságvesztés, vagy hasonló tartalmú javítómunka, vagy 300—1000 rubel pénzbüntetés formájában, jelentős károkozás esetén pedig öt évig terjedő szabadságvesztés formájában.

A szocialista tulajdon gondatlan kezelése mindenekelőtt azok felelősségre vonásával jár, akikre a vagyont konkrétan bízták. E kérdés jelentőségét bizonyítja, hogy a szövetségi köztársaságok büntető törvénykönyvei (Vedomosztyi Verhovnogo Szoveta RSzFSzR — a továbbiakban R. V. V. Sz. — 1986. 23. sz. 638. t.) új szakasszal egészültek ki, amely a *„hanyag gazdálkodás"* címet viseli. Eszerint hanyag gazdálkodásnak minősül, ha a vállalatvezető, vagy a gazdasági munka meghatározott területét irányító más személy elmulasztja vagy nem megfelelően teljesíti az állami (társadalmi) tulajdonnal való rendelkezést érintő kötelezettségeit, s ezzel a rábízott vagyon pusztulását, veszteségét, vagy más jelentős kárt okoz. Ez a bűncselekmény három évig terjedő szabadságvesztéssel, vagy két évig terjedő javítómunkával, vagy 300 rubel pénzbüntetéssel jár meghatározott tisztségtől való eltiltással, vagy anélkül. Amennyiben a hanyag gazdálkodás súlyos következményekkel jár, úgy a büntetés 2—8 év időtartamú szabadságvesztés meghatározott tisztség ellátásától, vagy meghatározott tevékenység gyakorlásától való eltiltással egybekapcsolva.

Jelentős szigorítás történt az egyik legveszélyesebb hivatali bűncselekmény, a *megvesztegetés* felszámolása érdekében. Ennek súlyosbító körülményei olyan új elemekkel egészültek ki, mint személyek bizonyos csoportja által, előzetes megegyezés alapján elfogadott megvesztegetés, illetve a különösen nagy összegű megvesztegetés. Ezeknek a bűncselekményeknek a büntetése 5—15 évig terjedő szabadságvesztés, a különösen nagy összegű megvesztegetés pedig 8—15 évig terjedő szabadságvesztés. Különösen súlyosító körülmények esetén a megvesztegetés akár halálbüntetéssel is járhat.

A hatályos munkajogi normák új, önálló jogalappal egészültek ki: bevezetésre került a vállalatvezetés kezdeményezésére történő *elbocsátás* az állami (társadalmi) tulajdon munkahelyen történő (akár kisebb mértékű) fosztogatása esetén. Az elbocsátáshoz elegendő, ha az illetékes szerv egyetlen alkalommal bizonyítja a lopás tényét. Az elbocsátásra az illetékes szerv határozatától számított egy hónapon belül kerül sor.

A kisebb súlyú fosztogatások esetén kiszabható pénzbüntetés felső határa 200 rubel. Az új szabályok azt is előírják, hogy kisebb lopás esetén megvonják az érintett személytől az összes prémiumot, az év végi részesedést és a kedvezményes beutalókat. A prémium megvonásának időtartamát a vállalatvezetés állapítja meg a dolgozó kollektívával, vagy a szakszervezettel egyetértésben. Ezek az előírások imperatív jellegűek és alkalmazásuk az érintettekkel szemben független attól, hogy a lopás a saját munkahelyen vagy más vállalatnál történt. Említést érdemel, hogy a lopás, fosztogatás egyéb anyagi következményekkel is jár. Kiszélesedett azoknak az áruknak és termékeknek a köre, amelyeknek fosztogatása, szándékos megkárosítása, hiánya vagy elvesztése esetén a kártérítés nagysága a kiskereskedelmi ár többszörösét teszi ki. Ez azt szolgálja, hogy az államnak okozott tényleges kár teljes mértékben megtérüljön.

A nem munkával szerzett jövedelmek elleni harc fontos eszköze a *konkrét pénzügyi ellenőrzés.* Az új jogszabályok előírják, hogy a tízezer rubel feletti ügyletek és a húszezer rubel feletti ház- vagy nyaralóépítés esetén az állampolgárok kötelesek az illetékes pénzügyi szerv előtt nyilatkozni jövedelemforrásaikról. Ezekben az esetekben a pénzügyi ellenőrzés csak a polgári jogi ügyletek (adás-vétel, kölcsön, ajándékozás stb.) útján történő jelentős értékű vagyontárgy megszerzésére, illetve nagyértékű ház- vagy nyaralóépítésre vonatkozik. A jelentős összeget kitevő polgári jogi ügyletekkel szemben támasztott követelmény az is, hogy az ötezer rubelt meghaladó vásárlás esetén az állampolgár és a vállalat (intézmény, szervezet) közötti elszámolás a bankintézeteken, vagy a takarékpénztárakon keresztül, készpénz nélküli elszámolás formájában történik. Az ellenőrzés azonban nem korlá-

tozódik az említett esetekre. Jövedelembevallási nyilatkozat megtételére kötelezheti az állampolgárt a helyi tanács végrehajtó bizottsága vagy az ügyész is, ha hiteles adatok vannak arra vonatkozóan, hogy adott személy vagyoni helyzete és életmódja nyilvánvaló aránytalanságban van munkabérével, vagy egyéb törvényes jövedelmével. E szabályozás konkrét érvényesítési mechanizmusa a jelen ismertetés összeállításakor még nem áll rendelkezésünkre.

A vizsgált időszak másik, átfogóan szabályozott területe az *agráripari komplexum irányítási rendszere.* Itt egy korábban megkezdett folyamat, nevezetesen az előző időszakban végrehajtott strukturális változások továbbviteléről van szó. Kormányrendelet hagyta jóvá a *Szovjetunió agráripari állami bizottságára (Goszagroprom) vonatkozó szabályzatot* (Sz. P. Sz. 1986. 14. sz. 87. t.). Ennek értelmében az említett bizottság az agráripari komplexum állami irányításának szövetségi-köztársasági szintű központi szerve. E komplexum rendszerébe tartozik, a tárgyalt bizottság mellett, a gabonaipari, a vízgazdálkodási és a halgazdálkodási minisztérium, az erdőgazdálkodási állami bizottság és a szovhozok központi tanácsa. Az összszövetségi agráripari állami bizottság rendszerébe tartoznak: a szövetségi és az autonóm köztársaságok hasonló állami bizottságai, a határterületi és a területi agráripari bizottságok, a járási (körzeti) agráripari egyesülések, az alárendeltségükbe tartozó szovhozok, vállalatok és szervezetek, valamint a kolhozok. A rábízott ágazatok irányítását a Goszagroprom a szövetségi köztársaságok hasonló elnevezésű állami bizottságain keresztül gyakorolja, a szövetségi alárendeltségű egyesülések, vállalatok és szervezetek irányítását közvetlenül, vagy az erre létrehozott szervein keresztül látja el. Saját hatáskörben gyakorolja a kolhozok állami irányítását, támogatja a kolhozok össz-szövetségi tanácsának munkáját. A szövetségi köztársaság agráripari állami bizottsága az adott köztársaság minisztertanácsának és az összszövetségi Goszagropromnak alárendelten működik. Ez utóbbi saját hatáskörén belül határozatok és utasítások kiadására jogosult. Ezek az aktusok kötelező erővel bírnak a minisztériumok, állami bizottságok, főhatóságok, egyesülések, vállalatok felé.

Ezzel a szabályzattal összhangban került jóváhagyásra az *autonóm köztársaság agráripari állami bizottságára, a határterületi és a területi agráripari bizottságra vonatkozó szabályzat* (Sz. P. Sz. 1986. 15. sz. 88. t.). Ezek a bizottságok az említett területeken az agráripari komplexum állami irányításával a szervei, vagyis a mezőgazdasági termelés és termékfeldolgozás irányítói. Létrehozójuk az autonóm köztársasági legfelsőbb tanács, illetve a határterületi (területi) tanács. Tevékenységükben alárendeltek az illetékes minisztertanácsnak, illetve területi tanácsnak, mind pedig a szövetségi köztársaság agráripari állami bizottságának. Gazdasági szervező tevékenységüket az önálló gazdaságos elszámolás elve alapján végzik. Mindegyik említett bizottság jogi személy és önálló költségvetéssel bír.

Az agráripari komplexum irányításával legalsó láncszeme a *járási agráripari egyesülés,* melynek *típusszabályzata* szintén a vizsgált időszakban került jóváhagyásra (Sz. P. Sz. 1986. 16. sz. 89. t.). Ennek feladata a közvetlen alárendeltségébe tartozó vállalatok és szervezetek irányítása, valamint a járási agráripari komplexumot alkotó egyéb vállalatok és szervezetek munkájának a koordinálása. Ez utóbbiak megőrzik gazdasági önállóságukat és a jogi személyt megillető jogaikat. Az egyesülés alapítója a felettes tanácsi szerv, a területi beosztással nem rendelkező szövetséges köztársaságban pedig a minisztertanács.

Az ismertetett szabályzatokkal összhangban, vagyis az *agráripari komplexum irányítási rendszerében* bekövetkezett változások kapcsán módosítások történtek a határterületi, a területi, a körzeti és a járási *tanácsok hatáskörét* szabályozó törvények és törvényerejű rendeletek vonatkozó rendelkezéseiben. Erre először összszövetségi szinten került sor (Sz. V. V. Sz. 1986. 13. sz. 218. t.), majd köztársasági szinten is (R. V. V. Sz. 1986. 23. sz. 637. t.).

E kérdéskör vizsgálatát azzal zárjuk, hogy közös párt- és kormányhatározat jelent meg az *agráripari komplexum gazdálkodási* mechanizmusának továbbfejlesztéséről (Sz. P. Sz. 1986. 17. sz. 90. t.), melynek főbb területei a következők: a tervezés tökéletesítése és a termelés ösztönzése; a munkaszervezés javítása és a dolgozók anyagi ösztönzésének a fokozása; a Goszagroprom rendszerébe tartozó kolhozok, szovhozok és más mezőgazdasági vállalatok pénzügyi és hitelellátása, illetve kapcsolatuk a költségvetéssel; a vállalatok és szervezetek beruházási jogosítványainak kiszélesítése.

A tárgyalt időszak joganyagának ismertetését a hagyományos módon folytatva először a *központi igazgatási szerveket* érintő strukturális változásokról szólunk. Egyrészt tvr. jelent meg az össz-szövetségi számítástechnikai és informatikai állami bizottság felállításáról (Sz. V. V. Sz. 1986. 13. sz. 219. t.), másrészt a Szovjetunió Minisztertanács mellett működő állami testnevelési és sportbizottságot átszervezték a Szovjetunió szövetségi-köztársasági szintű, állami testnevelési és sportbizottságává (SZ. V. V. Sz. 1986. 16. sz. 266. t.). Köztársasági szinten hasonló átszervezésre került sor az OSzSzSzK-ban is (R. V. V. Sz. 1986. 23. 635. t.).

A jogszabályok következő csoportja az *államigazgatási szabálysértések* körét érinti. Össz-szövetségi tvr. jelent meg a nemesfémek és a drágakövek, illetve a belőlük készült tárgyak beszerzési, forgalmazási és nyilvántartási szabályainak a megsértése esetén a hivatalos személyek által viselt államigazgatási felelősség mértékéről (Sz. V. V. Sz. 1986. 1. sz. 5. t.). Ezzel összhangban kiegészítések és módosítások történtek az OSzSzSzK államigazgatási szabálysértési törvénykönyvében is (R. V. V. Sz. 1986. 6. sz. 1976. t.). A szovjet kormány rendeletben szabályozta a vasúti, a tengeri és a légiközlekedés területén észlelhető államigazgatási szabálysértések esetén alkalmazandó szankciók körét és mértékét, valamint az ilyen jellegű ügyek elbírálására jogosult személyek körét (Sz. P. Sz. 1986. 10. sz. 65. t.).

A *büntetőjog* területén különösen figyelemre méltó az össz-szövetségi büntetőjogi kerettörvény (Alapok) 23. cikkelyének kiegészítéséről rendelkező tvr., amely kapcsolódik a nem munkával szerzett jövedelmek szankcionálásához is. Az új rendelkezés értelmében a halálbüntetés kegyelmi úton szabadságvesztésre változtatható, melynek időtartama minimum 15 év, de nem lehet több 20 évnél (Sz. V. V. Sz. 1986. 22. sz. 365. t.). Ezzel összhangban került kiegészítésre az OSzSzSzK Btk. 24. cikke is (R. V. V. Sz. 1986. 23. sz. 639. t.).

Az *igazságügyi szervezetet* illetően egyetlen, össz-szövetségi aktus jelent meg. A Legfelsőbb Tanács Elnökségének határozata értelmében a Legfőbb Ügyészségben a közlekedés területén törvényességi felügyeletet gyakorló osztály a továbbiakban igazgatóságként működik (Sz. V. V. Sz. 1986. 13. sz. 217. t.).

A *munkajog* területére áttérve első helyen említendő az a kiegészítő és módosító rendelkezés, amely a *dolgozók* által a vállalatnak okozott kárért

viselt *anyagi felelősség* növelése kérdésében módosított néhány munkaügyi jogszabályt (Sz. V. V. Sz. 1986. 22. sz. 362. t.). Eszerint az átlagbért nem meghaladó kár megtérítése, a vállalatvezetés döntése alapján, munkabérlevonás útján történik. A *fegyelmi felelősség* kérdését két jogszabály érinti: megerősítésre került a halászati flotta dolgozóinak fegyelmi szabályzata (Sz. P. Sz. 1986. 3. sz. 17. t.), valamint a haditengerészeti flotta biztonsági hajóin dolgozók fegyelmi alapszabálya (Sz. P. Sz. 1986. 5. sz. 30. t.). A *társadalombiztosítás* kérdését a következő jogszabályok érintették: kormányrendelet szabályozta a tudományok doktorai, valamint a tudományos főmunkatársi besorolásban tanácsadóként dolgozó egyetemi tanárok részére történő nyugdíjkifizetés rendjét (Sz. P. Sz. 1986. 13. sz. 84. t.). Ugyancsak kormányrendeletek intézkedtek a tényleges katonai szolgálatot teljesítők gyermekei után járó családi pótlék emeléséről (Sz. P. Sz. 1986. 6. sz. 37. t.), valamint az özvegyen maradt, a családfenntartó elvesztése kapcsán nyugdíjra nem jogosult gyermekes anyák részére az egyedülálló anyákat megillető állami pótlékok kifizetéséről (Sz. P. Sz. 1986. 6. sz. 38. t.). Módosították, illetve hatályon kívül helyezték a szanatóriumi és az üdülőbeutalók árait szabályozó kormányrendeleteket (Sz.P.Sz. 1986. 13. sz. 86. t.).

Az áttekintést a *nemzetközi jog* területét érintő jogi aktusok számbavételével zárjuk. Első helyen említendő a Szovjetunió csatlakozása a nemzetközi szerződések jogáról szóló bécsi egyezményhez (Sz. V. V. Sz. 1986. 16. sz. 263. t.). A 100 km-es határkörzetben élők egyszerűsített határátlépési rendjéről 1930-ban kötött szovjet—mongol egyezmény felmondásáról tvr. jelent meg (Sz. V. V. Sz. 1986. 28. sz. 526. t.).

A vizsgált időszakban került sor az alábbi egyezmények ratifikálására: a területi vizek, a *gazdasági övezet és a kontinentális talapzat* határairól szóló szovjet—lengyel (Sz. V. V. Sz. 1986. 6. sz. 114. t.), illetve szovjet—KNDK megállapodás (Sz. V. V. Sz. 1986. 14. sz. 231. t.); a *gazdasági és műszaki együttműködés* tárgyában kötött szovjet—szír megállapodás (Sz. V. V. Sz. 1986. 10. sz. 174. t.); szovjet—kubai polgári, büntető- és családjogi *jogsegélyegyezmény* (Sz. V. V. Sz. 1986. 19. sz. 311. t.), szovjet—olasz polgári jogsegélyegyezmény (Sz. V. V. Sz. 1986. 21. sz. 352. t.); a *kettős adóztatás* tárgyában megkötött szovjet—kanadai (Sz. V. V. Sz. 1986. 1. sz. 3. t.), szovjet—brit (Sz. V. V. Sz. 1986. 1. sz. 4. t.; 7. sz. 127. t.), szovjet—spanyol (Sz. V. V. SZ. 1986. 13. sz. 216. t.) és szovjet—francia egyezmény (Sz. V. V. Sz. 1986. 28. sz. 527. t.).

*Horváth Anna*

*Bulgária Népköztársaság*

A bolgár jogszabályalkotás folyamatában az 1986. év I. félévére nem a mennyiség, inkább a kevésszámú normatív aktus jelentősége jellemző. Ismertetésünk tárgyául öt jogszabályt választottunk ki, mint amelyek saját témájukban egyrészt társadalmi, ill. gazdasági szempontból, másrészt pedig a jogi szabályozás átfogó jellege miatt érdemelnek figyelmet.

*Államjogot* érint a Minisztertanács 1986. ápr. 20-i határozata *a családi állapotról szóló rendelet módosításáról és kiegészítéséről.* A módosítások egy része a névválasztásra ad több lehetőséget a családi állapot változása alkalmából, ill. a házasságon kívül született gyermek nevének anyakönyvi bejegyzésekor.

Az 1985-ben elfogadott és hatályos Családjogi Kódexszel összhangban a jelen módosítások további része a szóban forgó rendeletbe is beiktatja a házasságkötési szándék bejelentésének intézményét és az ettől számított 30 napos várakozási időre vonatkozó előírást.

Az örökbefogadás új rendje szerint az örökbefogadott gyermeket az eredeti születési dátummal, de egyebekben az új adatokkal veszik anyakönyvi nyilvántartásba, megsemmisítve a régi nyilvántartási kartont.

További módosítást jelent, hogy a belföldi „személyi útlevél" intézményét a „személyazonossági igazolvány" váltja fel.

A családi állapot és az anyakönyvezés módszertani irányítása és ellenőrzése az igazságügyminiszter feladata *(Dr. Veszt. 1986. 38. sz.).*

A *közigazgatási* jog területén az életszínvonal minőségi oldalára kiható aktus a MT 1985. XII. 30-i 76. sz. határozata, mely elfogadta a *lakossági fogyasztásra szánt cikkek Általános Szállítási Feltételeit.*

A jogszabály a következő fejezetekre oszlik: a szerződéskötés, a szerződés teljesítése, a reklamációk és a szerződéses felelősség, valamint a garanciális felelősség kérdései. *A szerződéskötéssel* összefüggő előírások szerint a fogyasztói keresletnek megfelelő mennyiségű, választékú és minőségű áruval való folyamatos ellátása érdekében a termelő és a belkereskedelmi vállalatok írásbeli szállítási szerződéseket kötnek, s e szerződések képezik a termelési tervek, valamint a termelés és a piaci igények összhangjának reális alapját.

A szerződéskötést a termelő ajánlattétele, valamint az adott terméket érintő fogyasztói igényekre, a szállítások tapasztalataira és az árukészletekre vonatkozó információcsere előzi meg. A szerződéseket ötéves, éves és esetleg rövidebb távra szólóan kötik, a jogszabályok, továbbá a közszükségleti cikkekre vonatkozó prioritás elvének figyelembevételével. Prioritást élveznek azok a termékek, amelyek a terveknek megfelelő termelés és értékesítés naturális kifejezését garantálják (állami megbízások), ill. a szocialista vállalatok tevékenységének tárgyát határozzák meg.

A kereskedelmi vállalat az illetékes megyei tanáccsal való egyeztetés után megtagadhatja a szerződéskötést olyan cikkek tekintetében, amelyekből elegendő készletei vannak.

A belkereskedelmi és a termelő vállalatok között létrejövő szerződések lehetnek közvetlenek vagy közvetettek. A közvetlen szerződés is kétféle: vagy a szerződő felek között bonyolódik le az áruszállítás, vagy pedig, ha ez gazdaságilag célszerű — a szállítás egy harmadik, specializált vállalat közbeiktatásával történik. Végül a közvetett szerződés megkötését, úgyszintén annak teljesítését és a nemteljesítésért való felelősséget is más, specializált vállalatra terhelik.

A vállalatok szabadságát a szerződéskötés formájának megválasztásában, ill. közvetítő vállalat beiktatásában a minisztérium sem korlátozhatja.

A szerződés kötelező elemeinek felsorolását a jogszabály azzal egészíti ki, hogy az e téren mulasztást elkövető és ezzel kárt okozó hivatalos személy az általános felelősségi szabályok szerint felel.

A jogszabály meghatározza azokat a féléves, ill. éves időpontokat, amikor a szállítási szerződés megkötéséhez szükséges információkat a partner vállalatoknak meg kell adniok, ill. amikor a keretszerződéseket alá kell írniok.

Az áruszállításoknak biztosítaniok kell a tanácsok által előírt áruválaszték ütemes érkezését. Felsorolja a jogszabály a minőségi követelmények szempontjait mind a termék tartalma, mind a csomagolás, a kiszerelés, a szállítás és a tárolás tekintetében. A

szállítás ütemezésében az alapidőegység a hónap, ettől csak az ennél rövidebb időszakok irányába lehet eltérni.

A kereskedelmi árengedmény eltérő, attól függően, hogy a termelővel szerződő fél kiskereskedelmi avagy nagykereskedelmi vállalat.

A jogszabály kötelezi a termelő vállalatokat arra is, hogy az árubemutatókon, ill. vásárokon bemutatott termékekre nézve is szerződjenek.

*A szerződés teljesítéséről* szóló fejezet általános szabályként hangsúlyozza az időben arányos és egyenletes szállítás követelményét, az áru jelzéseinek megbízható elhelyezését az árun, a minőségellenőrzés kötelezettségének szabályait a külkereskedelmi vállalat — importőr részéről, s a nem megfelelő minőség miatt megtagadott áruátvétel nem mentesít a szerződés nemteljesítésével járó hátrányok alól. Ennek analógiájára az exportárunál a külkereskedelmi vállalat csak akkor mentesül e hátrányok alól, ha az áru minősége és szabványszerűsége megfelelő. A rendszeresen gyenge minőségű árut szállító vállalat termelését a minisztérium leállíttatja.

A III. fejezet azokat a rendelkezéseket tartalmazza, amelyek a külkereskedelmi vállalat, ill. az áruszállítás címzettje számára előírják nem megfelelő teljesítés esetére a reklamáció kötelezettségét és annak szabályait.

A rendszeresen elháríthatatlanul hibás és használhatatlan árut szállító vállalat az árvisszatérítés mellett minimum 20%-os kötbért is fizet. A hibák kijavítására megszabott határidő csúszásáért újabb 8% kötbér terheli a vállalatot. A gyors hibaelhárítás vagy kicserélés érdekét szolgálja az a szabály, hogy 10 napon belüli fizetés esetén a kötbérnek csak a felét kell megfizetni. Kötbér terheli a csomagolásban, címkézésben jelentkező hiányokat is, sőt az átcsomagolással, újracímkézéssel járó pluszmunkáért további költségtérítést lehet felszámolni.

A *garanciális felelősségről* szóló szabályok a termelő (helyi előállításnál), ill. a külkereskedelmi vállalatok (importárunál) feladatait, továbbá a garanciális időket rendezik. Ezek között szerepel, hogy az importáló vállalat nem adhat el a kiskereskedelemnek lejárt szavatosságú árut, ill. vásárlói reklamáció esetén a lejárt szavatosságért a kiskereskedelem felel. Importáru esetén a garanciális felelősség a kellékszavatosságra, a használati utasítás lefordítására is kiterjed.

Az előírások között szerepel az is, hogy növelni kell a termelői és a külkereskedelmi vállalatok szervizállomásainak számát, a tartozékelőállítás és -tárolás biztonságát.

A vásárlói reklamációt az üzletvezető 2 napon belül köteles elintézni. A visszavett hibás áru leszállított áron értékesíthető *(Dr. Veszt. 1986. 5. sz.)*.

A kulturális igazgatás körében érdemel figyelmet az 1986. ápr. 9-i 1158. sz. tvr., amely *Tudományügyi Bizottság alakítását* rendeli el a Minisztertanács mellett. A Tudományügyi Bizottság állami-társadalmi szervként működik, feladatát képezi a BTA, a Mezőgazdasági Akadémia, az Orvosi Akadémia, a felsőoktatási intézmények és más tudományos szervezetek, intézmények irányítása és tudományos tevékenységének koordinálása. Hatáskörét és tevékenységét a MT szabályozza *(Dr. Veszt. 1986. 30. sz.)*.

A *polgári jog* területére tartozik a PM. 2. sz. rendelete, amelynek tárgya a *gazdasági szankciók a licencgazdálkodásban.*

Eszerint gazdasági bírság alkalmazására akkor kerül sor, ha

— nem tartják be a licenc bevezetésének határidejét, ha

— csökkentik a licenc-termék termelését a programhoz képest, ha

— leromlik a licenc alapján előállított termék minősége.

A gazdasági bírság mértéke a le nem gyártott termékmennyiség értékének 10%-a. A rendelet meghatározza az érintett fogalmakat, a határidőszámítás, valamint az értékszámítás módját, valamint a gazdasági bírság befizetésének rendjét *(Dr. Veszt. 1986. 10. sz.)*.

A *munkajog* területének átfogó szabályozására került sor ebben az időszakban, a 940. sz. tvr.-rel kihirdetésre került az 1986. márc. 21-i *Munka Törvénykönyve.* Az új törvénykönyv 1987. I. 1-vel lép hatályba, végrehajtására a minisztertanács és a SZOT ad ki utasítást.

Az új szabályozás felváltja az eddig hatályos 1951. évi Munka Törvénykönyvét, s bár a szabályozás terjedelmében nem csökkent, az új szabályozás tartalmilag kevesebbet fog át, mivel a társadalombiztosítás kérdéseire nem tér ki.

A törvénykönyv 19 fejezetből áll, az egyes fejezetek pedig számozott részekre tagolódnak. Minthogy összesen 52 ilyen, címmel ellátott rész szerepel a törvénykönyvben, ez maximális tartalmi eligazítást is ad az érdeklődőnek.

A jelenlegi szabályozásból kihagyott társadalombiztosítás kérdései egy különálló, és a közeljövőben kidolgozásra kerülő új jogszabály keretében kerülnek majd közzétételre *(Dr. Veszt. 1986. 26. és 27. sz.)*.

*Trócsányi László*

*Csehszlovák Szocialista Köztársaság*

1986. első félévében a Sbírka zákonů (a továbbiakban Sb.) 1—13. számában közzétett jogszabályok közül a következők tarthatnak érdeklődésre számot:

A *belügyi igazgatás* körében a Cseh Szocialista Köztársaság belügyminisztériuma 37/1986. Sb. sz. és a Szlovák Szocialista Köztársaság belügyminisztériuma 40/1986. Sb. sz. alatt gondoskodott a tűzvédelmi törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról. Szabályozta a szervek és szervezetek tűzvédelemmel kapcsolatos kötelezettségeit, az állampolgárok általános kötelezettségeit a tűzvédelemmel kapcsolatban, különös figyelemmel a megelőzésre, és a közigazgatási hatóságok feladatait a tűzvédelem területén. E témakörben a Cseh Szocialista Köztársaság kormánya 34/1986. Sb. sz. alatt és a Szlovák Szocialista Köztársaság kormánya 38/1986. Sb. sz. alatt rendeletet bocsátott ki a tűzvédelmi feladatok teljesítése során egészségügyi károsodást szenvedett személyek egyszeri rendkívüli kártalanításáról.

Pozsony, szlovákiai főváros szervezetére vonatkozó jogszabályokat a Szlovák Nemzeti Tanács egységes szerkezetben 41/1986. Sb. sz. alatt tette közzé.

A *művelődési igazgatás* területéről figyelmet érdemel a Csehszlovák Szocialista Köztársaság kormányának 33/1986. Sb. sz. rendelete a főiskolai tanszakok rendszeréről és a rendes főiskolai tanulmányok időtartamáról. Az egyetemi jogi oktatás időtartama nappali tagozaton 4 év, foglalkozás mellett történő tanulás esetében 5 év.

A Találmányi Hivatalnak a tematikai feladatok tervezéséről szóló 29/1986. Sb. sz. hirdetménye az igazgatási jog és a polgári jog területét egyaránt érinti. A hirdetményben rendelkezéseket találunk a tematikai feladatok tervének közzétételéről, és azok megoldásának kiértékeléséről.

A *pénzügyi jog* területén került kibocsátásra a szövetségi pénzügyminisztérium, a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság 17/1986. Sb. sz. hirdetménye a közigazgatási illetékekről szóló 162/1976. Sb. sz. hirdetmény módosításáról és kiegészítéséről. Ujólag szabályozza az illetékek alóli mentesítéseket és az illetékek visszatérítését.

A kulturális és szociális szükségletek alapjáról fenti minisztériumok a

Szakszervezetek Központi Tanácsának egyetértésével 21/1986. Sb. sz. alatt bocsátottak ki hirdetményt. Az alap a dolgozók kollektívájának szociális fejlesztése meghatározott szükségleteinek biztosítására és a szakszervezet alapszervei kulturális és nevelő tevékenységének támogatására szolgál. A hirdetmény szabályozza az alap képzését, felhasználását és az alappal való gazdálkodást.

Hasonló alap létesült a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknél, amelynek szabályait a szövetségi mezőgazdasági és élelmezésügyi minisztérium 24/1986. Sb. sz. hirdetménye állapítja meg.

A *polgári jog* területén érdeklődésre tarthat számot a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Állami Döntőbíróságának 4/1986. Sb. sz. hirdetménye a termékek szállításával kapcsolatos göngyöleggazdálkodásról. Szabályozza a göngyölegek visszaküldését, kezelését, és a göngyölegek vissza nem küldése esetében kiszabható szankciókat.

A Találmányi Hivatal 27/1986. Sb. sz. hirdetménye újólag szabályozta a találmányok, felfedezések, újítási javaslatok és ipari minták díjazásának kérdését. A díjak összegét a hirdetmény mellékletei tartalmazzák. Ehhez kapcsolódik a Találmányi Hivatal 28/1986. Sb. sz. hirdetménye a találmányok, felfedezések, újítási javaslatok és ipari minták népgazdaságban történő tervszerű felhasználásáról.

Az export tárgyát alkotó beruházási objektumok szállítási alapfeltételei már korábban számos szabályozás tárgyát alkották. Legújabban az érdekelt minisztériumok 31/1986. Sb. sz. alatt szabályozták a kérdést. A hirdetmény főbb rendelkezései szabályozzák a szerződések megkötésének előkészítését, a tervdokumentáció összeállításának módozatait, a gép- és a szerelőipari szállításokat.

A *munkajog* területéről érdemel figyelmet a szövetségi munka- és szociálisügyi minisztérium 23/1986. Sb. sz. hirdetménye bizonyos rákkeltő vegyi anyagokkal foglalkozó dolgozók pótszabadságáról.

A *tudományos élet* területét érinti a Csehszlovák Tudományos Akadémia 5/1986. Sb. sz. hirdetménye az új tudományos dolgozók képzéséről szóló 53/1977. Sb. sz. hirdetmény módosításáról és kiegészítéséről. A hirdetmény melléklete az a kimutatás, amely az egyes tudományos diszciplinák és ágazatok nomenklatúráját tartalmazza. A jog területén a jogszabály a következő szakok felsorolását tartalmazza: állam- és jogtörténet, állam- és jogelmélet, alkotmányjog, igazgatási jog és mezőgazdasági szövetkezeti jog, gazdasági jog és pénzügyi jog, munkajog, polgári anyagi jog és eljárási jog, büntetőjog és nemzetközi jog.

*Ijjas István*

*Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság*

1986 első félévében a jugoszláv törvényhozás a követelmények folytán főleg gazdasági jellegű, s számos módosító és kiegészítő jogszabályt alkotott.

Az államjog területén törvényi rendelkezés folytán a Szövetségi Képviselőház tanácsainak törvényhozási-jogi bizottságai elkészítették a Képviselőház munkáját szabályozó, s többször módosított és kiegészített ügyrendek egységes szerkezetbe foglalt szövegét. A JSZSZK Képviselőháza Szövetségi Tanácsának ügyrendje, s a JSZSZK Képviselőháza Köztársaságok és Tartományok Tanácsának ügyrendje részletesen szabályozza a küldöttek jogait és kötelességeit a tanácsokban, a tanácsok hatáskörét, szervezetét, működését; a JSZSZK Képviselőháza tanácsai együttes munkájáról szóló ügyrend pedig (mindhárom ügyrend a Službeni List — a továbbiakban Jhl. — 22/86. számában jelent meg) meghatározza azokat a kérdéseket, amelyekben a két tanács egyenjogúan dönt, a tanácsok együttes üléseinek munkáját, közös munkatestületeiket és ezek munkakörét, s fontos rendelkezéseket tartalmaz a Szövetségi Képviselőház együttműködéséről külországok képviselőházaival, nemzetközi szervezetekkel és missziókkal. Mindhárom jogszabály külön rendelkezik az ország nemzetei és nemzetiségei nyelvének és írásának használatáról a képviselőházi tanácsokban, minden vonatkozó rendelkezésben külön taglalva az albán és a magyar nemzetiségi nyelvek használatát.

Az államigazgatási jog területén figyelmet érdemel a lakosság egységes nyilvántartásáról szóló törvény (Jhl. 24/86. sz.), amely minden polgár nyilvántartásba vételét rendeli el azzal, hogy ennek részletes szabályait a Szövetségi Végrehajtó Tanács állapítja meg.

Ugyancsak jelentős a Föderáció irattári anyagáról szóló törvény (Jhl. 11/86. sz.), mely a szövetségi szervek és szervezetek mellett meghatározott egyéb szervezetek irattári anyagának a nyilvántartását, gyűjtését, átvételét, rendezését, feldolgozását, tanulmányozását, használatát, védelmét, közlését szabályozza, ide foglalva a jugoszláviai nemzetiségeket érdeklő politikai, kulturális, tudományos, közéleti és egyéb jelentős személyek munkájára vonatkozó anyagokat is. Az irattári anyag eltulajdonítását, elrejtését, megsemmisítését stb. hivatalos személy részéről bűntettnek minősíti és szigorúan büntetni rendeli.

Általános jelentőségű a postai, távírói és távbeszélő szolgáltatásokról szóló törvény (Jhl. 2/86. sz.), mely szerint ezeket a szolgáltatásokat önigazgatási érdekközösségek látják el a törvényben meghatározott módon, feltételekkel és felelősséggel. Külön rendelkezik a törvény a korszerű adatátvitel tekintetében.

Egységes szerkezetbe foglalt szöveggel tették közzé az úgyszintén többször módosított és kiegészített törvényt a JSZSZK kitüntetéseiről (Jhl. 10/86. sz.), mely felsorolja a megszüntetett, s ezen volt kitüntetéseknek megfelelő jelenlegi kitüntetéseket.

Módosították és kiegészítették az általános közigazgatási eljárásról szóló törvényt (Jhl. 9/86. sz.) egyebek között azzal a korszerűsítéssel, hogy a mikrofilm másolat okirat jellegével bír.

A szövetségi közigazgatási szervek és szövetségi szervezetek szervezetéről és hatásköréről szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvénnyel (Jhl. 24/86.) Szövetségi Tudományos és Technológiai Különbizottságot, valamint Turisztikai Különbizottságot hoztak létre a vonatkozó körbe tartozó kutatási, rendezési, fejlesztési, irányítási ügyek intézésére.

A tudományos-kutató tevékenység fejlesztéséről szóló határozat (Jhl. 2/86. sz.) több mint 850 tudományos-kutató intézmény 25 000 kutatójának gazdaság-, művelődés- s társadalomfejlesztési feladatait, irányát, s a vonatkozó intézkedéseket írja elő.

A Szövetségi Végrehajtó Tanács határozatával Földrajzi Neveket Szabványosító Bizottságot alapított (Jhl. 8/86. sz.). Ennek feladata kódexjavaslatot készíteni az ország földrajzi neveinek használatáról és szabványosításáról, meghatározni a kritériumokat a földrajzi neveknek Jugoszlávia nemzetei és nemzetiségei nyelvén való kutatásához és használatához, s — itt a

jogszabály már bennünket is érint — Jugoszlávia területén kívül is, ahol jugoszláviai nemzetek és nemzetiségekhez tartozók élnek. A bizottság munkája a jugoszláv helységnevek tekintetében nálunk is, különösen tömegtájékoztatási eszközeink körében, sok zavart tisztázhat.

A világszerte szaporodó megbetegedések tették szükségessé a rosszindulatú neoplazmától megbetegedettek bejelentésének és nyilvántartásának módjáról és a vonatkozó eljárásról szóló utasítás kiadását (Jhl. 3/86. sz.).

Ugyancsak egészségügyi vonatkozású a meghatározott aktivitási határ feletti rádióaktív anyagot tartalmazó ivóvíz, élelmiszer és közhasználati tárgyak forgalmazása és használata feltételeiről szóló utasítás (Jhl. 23/86. sz.), melyet a rádióaktivitás veszélye tett szükségessé.

A szövetségi belügyi titkár szabályzatot adott ki azon tevékenységek meghatározásáról, amelyek összeegyeztethetetlenek a Szövetségi Belügyi Titkárság dolgozóinak hivatali kötelmeivel (Jhl. 14/86. sz.), a vonatkozó tevékenységek tételes felsorolásával. Szerzői jog alá eső, s bizonyos egyéb szellemi tevékenységek végzésére a szövetségi belügyi titkár kivételesen engedélyt adhat.

A jugoszláv jogalkotásban jelentős szerepe van a honvédelemnek. E körbe tartozik a Szövetségi Végrehajtó Tanács határozata a honvédelmi tervek kidolgozásának egységes módszere alapjairól és egységes mutatóiról (Jhl. 11/86. sz.), amely egységesen szabályozza a szervezetek és közösségek honvédelmi terveit.

A polgári jog területén jogűrt hivatott betölteni a szerzői jogról szóló törvény kiegészítése és módosítása (Jhl. 24/86.). Eszerint amennyiben nemszínpadi irodalmi és zenei művek nyilvános előadására nem kötöttek szerződést, vagy szerződéssel nem állapították meg a díj összegét, a szerzők szervezetei az általuk önigazgatási általános aktussal megállapított díjat érvényesíthetik.

A büntetőjog területén többször módosított és kiegészített jogszabályok egységes szerkezetbe foglalt szövegét tették közzé. Így most már rendelkezésre áll a gazdasági vétségekről szóló törvény (Jhl. 10/86. sz.), a büntetőeljárásról szóló törvény (Jhl. 26/86. sz.), s a szövetségi jogszabályokat sértő szabálysértésekről szóló törvény (Jhl. 10/86. sz.) egységes szerkezetbe foglalt szövege.

A gazdasági jog területén jelentős a Jugoszláv Gazdasági Kamarába való társulásról szóló törvény (Jhl. 23/86. sz.). Ennek rendelkezései szerint a gazdasági tevékenységet végző munkaszervezetek a Kamarába, mint önigazgatási társultmunka-szervezetbe tömörülnek közvetlenül, illetve, amennyiben ilyenek vannak, összetett szervezeteik, közösségeik, szövetkezeti szövetségük útján. A Kamarának tagjai lehetnek bizonyos társadalmi tevékenységet ellátó, valamint tudományos-kutató szervezetek is. A törvény meghatározza a Kamara feladatait, kötelességeit, jogait, s fontos szerepet bíz a Kamara kebelében működő Becsületbíróságra, Állandó Választott Bíróságra és Külkereskedelmi Döntőbíróságra. Különösen az utóbbira vonatkozó rendelkezések fontosak a mi gazdasági kapcsolataink területén is.

Külkereskedelmi viszonyunkkal kapcsolatosan ugyancsak figyelmet érdemel a szövetségi pénzügyi titkárnak minden megkötött külkereskedelmi ügyletről és külfölddel való hitelügyletről történő nyilvántartás-vezetésről szóló rendelete (Jhl. 3/86. sz.), amely a devizafelügyelet alá eső társultmunka-szervezeteket és egyéb társadalmi jogi személyeket, a rendeletben részletesen csoportosítva őket, pontosan meghatározott nyilvántartások vezetésére kötelezi.

*Lázár Miklós*

*Románia Szocialista Köztársaság*

Az 1986. év első félévében Romániában alkotott néhány jelentősebb jogszabályra hívjuk fel a figyelmet. A román Államtanács az 1986. évi 142. sz. rendeletével meghatározta Románia Szocialista Köztársaság kizárólagos gazdasági zónáját a Fekete-tengerben. A rendelkezés célja, hogy biztosítsa Románia számára a biológiai s nem biológiai és egyéb természeti források konzerválását, hasznosítását és egyéb gazdasági érdekeit a területi vizeken túl. Ez 200 tengeri mérföldben nyert megállapítást, de figyelemmel a Fekete-tenger korlátozott méreteire, ezt megállapodások útján egyeztetni kell más tengermelléki országokkal. Ebben a zónában Románia szuverénitási és jogszolgáltatási jogkört gyakorol a tengerfenék és az altalaj természeti forrásai és a megfelelő vízoszlop, úgyszintén ezek kutatása, kiaknázása, megóvása és kezelése tekintetében. A tvr.-t közzétették a Buletinul Oficial (a továbbiakban: Bul. Of.) 1986. évi 25. számában.

Az Államtanács az 1986. évi 18. sz. törvényerejű rendeletével (közzétéve a Bul. Of. 1986. évi 4. számában) módosította és kiegészítette a fegyver- és lőszertartás rendjéről szóló 367/1971. sz. tvr.-t. Többek között a fegyvernek tekintendő tárgyak felsorolását bővítette a csak művészeti produkcióknál használatos fegyver kinézésű eszközökkel. További rendelkezések szólnak a sport, oktatás, filmezés stb. célokra használatos, a jogszabály szerint fegyvernek tekintendő eszközök bejelentési kötelezettségéről és ellenőrzéséről.

Ebben az időszakban alkották a gazdasági-pénzügyi mechanizmus tökéletesítésére irányuló intézkedésekről szóló 19/1986. sz. törvényerejű rendeletet. Ez módosította a 8/1972. sz. tervtörvény egyes rendelkezéseit. Így megemlítjük a 21. szakaszához fűzött rendelkezését, amely biztosítani kívánja a közellátásra szánt termékek megfelelő időben történő és teljes szerződési lekötését; a 24 szakaszához fűzött rendelkezés pedig előírja a vállalati közgyűlés ellenőrzési kötelezettségét és felelősségét. A 19/1986. sz. tvr. azonos szellemben módosításokat vezet keresztül más jogszabályokon is, így a tervtörvényen (amelynek hatályos szövegét a Bul. Of. 1970. évi 70. számában tették közzé), továbbá a 9/1980. sz. beruházási törvényen, úgyszintén a 9/1972. sz. pénzügyi törvényen (amelynek hatályos szövege a Bul. Of. 1979. évi 59. számában található). A 19/1986. sz. törvényerejű rendelet módosítja az 1978. évi 5. sz. vállalati törvény egyes rendelkezéseit, amelyek közül a következők megemlítésére szorítkozunk: a beiktatott 42/1. új szakasz szerint a vállalat igazgatója és más vezetői a Munkatörvény szerint felelnek a vállalat anyagi és pénzbeli elkötelezésével vétkesen okozott kárért. További rendelkezés szól a vezetőket és megfelelő esetben a kárt közvetlenül okozó dolgozót is terhelő felelősségről. A vállalati törvény 80. szakasza újabb rendelkezésekkel bővül, így megemlítjük, hogy e szerint, ha a kártérítésre köteles személy nem ismeretes vagy fizetésképtelen, a kár megtérítése a vállalati jövedelemrészesedési alapot terheli. A 19/1986. sz. tvr.-t a Bul. Of. 1986. évi 5. számában tették közzé.

Az ellátási kérdéssel való összefüggésre tekintettel figyelmet érdemel az ebben az időben alkotott 77/1986. sz. törvényerejű rendelet, amely a mezőgazdasági terményeknek a mezőn való felbecsüléséről rendelkezik. A 3. sza-

kasz létrehozza a Felbecsülés Központi Koordináló Bizottságát. A 4. szakasz rendelkezik az ehhez kapcsolódó helyi bizottságok megszervezéséről és feladatairól. Ezek ellenőrzik a munkálatok elvégzését, a növények állapotát, és operatív jellegű javaslatokat terjesztenek a néptanácsok elé. A jogszabály IV. fejezete előírja a megfelelő kihágási tényállásokat és a bírságokat a jogszabály előírásainak megsértése esetére. A jogszabályt közzétették a Bul. Of. 1986. évi 12. számában.

Ebben az időszakban a gazdaság szervezésének megjavítása érdekében különböző területeken bizonyos központi tanácsokat szerveztek. Ezek közül többeknek a szervezeti jogszabályát az alábbiakban felsoroljuk: az energetikai alap fejlesztését és az energetikai rendszer működését koordináló tanácsról szóló 154/1986. sz. tvr., a gépipari és kohászati ágazatok tevékenységét koordináló tanács szervezetéről és működéséről szóló 153/1986. sz. tvr., a vegyipari, a petrolkémiai és geológiai tevékenységet koordináló tanács szervezetéről és működéséről szóló 155/1986. sz. tvr.; a szállítási és telekommunikációs tevékenységet koordináló tanács szervezetéről és működéséről szóló 156/1986. sz. tvr., a külkereskedelmi és nemzetközi együttműködési tevékenységet koordináló tanács szervezetéről és működéséről szóló 157/1986. sz. tvr.; a közfogyasztási és közellátási javak termelését és a szolgáltatási tevékenységet koordináló tanács szervezetéről és működéséről szóló 158/1986. sz. tvr. Ebben az időszakban alkották meg a Bank- és Pénzügyi Tanács létesítéséről, szervezetéről és működéséről szóló 160/1986. sz. tvr.-t is. Mindezek a Bul. Of. 1986. évi 27. számában nyertek közzétételt.

Ebben az időben alkották meg a 161/1986. sz. terjedelmes tvr.-t, amely jóváhagyja és szövegében részletezi a különböző fajtájú bérezések módját különböző tevékenységi területek vonatkozásában. A jogszabályt a Bul. Of. 1986. évi 28. számában tették közzé.

A dolgozóknak a vállalat gazdasági alapjában való részvételéről és részesedéséről a 3/1982. sz. törvény rendelkezett. Ezzel kapcsolatos a 231/1986. sz. tvr. megalkotása, amely bizonyos módosításokat ír elő. Ezek közül megemlítem, hogy a maximális részesedés 50 000 leiben volt megállapítva, ezt a módosító tvr. 100 000 leire emelte. A korábbi jogszabály úgy rendelkezett, hogy a társadalmi részesedés összege csak a társadalmi tulajdonban bűncselekménnyel okozott kár visszatérítése érdekében vonható végrehajtás alá, illetve üldözhető. Az új jogszabály fogalmazása szerint a társadalmi tulajdonban bűncselekménnyel okozott kár esetében a dolgozó által letétbe helyezett részesedési összeg „felhasználható a kár fedezésére". (A módosító tvr. a Bul. Of. 1986. évi 40. számában jelent meg.)

Végül, ebben az időszakban adták ki „az egyes bűncselekmények elkövetőinek amnesztiában való részesítéséről és egyes büntetések kegyelemből való elengedéséről szóló 185/1986. sz. tvr.-t, amelyet a Bul. Of 1986. évi 32. számában tettek közzé. A jogszabály kedvezményei nem vonatkoznak a súlyos bűntettekre.

*Sprém István*

*Lengyel Népköztársaság*

A Lengyel Népköztársaság 1986 első félévi jogalkotását elsősorban *államigazgatási* jellegű rendelkezések kiadása jellemzi.

A bánya- és energiaügyi igazgatás területét érinti az atomjogról kiadott 1986. április 10-i 70. számú törvény, amely a magenergia békés célokra történő felhasználásának kérdéseit részletesen szabályozza, beleértve a nukleáris energiatermelés és felhasználás állami ellenőrzését, valamint a sugárveszéllyel összefüggő polgári jogi kárfelelősség kérdését is. (Dziennik Ustaw — a továbbiakban DzU. — 1986. 12. sz.)

A félév során módosításra került a tengeri kódex (DzU. 1986. 12. sz. 71. t.) és két iparigazgatást érintő törvény, a vegyesvállalatok működését szabályozó (DzU. 1986. 12. sz. 82. t.), illetve a kisipar szervezetéről és működéséről rendelkező törvény (DzU. 1986. 17. sz. 89. t.). A minisztertanács több már megjelent törvény végrehajtásáról rendelkezett, így az államigazgatási végrehajtási eljárásról szóló törvény (DzU. 1986. 1. sz. 4. t.) és a közutakról szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtására (DzU. 1986. 6. sz. 33. t.) adott ki rendeletet. Ugyancsak intézkedett a minisztertanács a Tudományos és Felsőoktatási Minisztérium működési körének részletes szabályozásáról (DzU. 1986. 1. sz. 5. t.), a kutatási-fejlesztési egységek összevonásának, szétválasztásának, átszervezésének és felszámolásának feltételeiről és módjáról (DzU. 1986. 2. sz. 10. t.), továbbá a gazdasági reform hatásmechanizmusának elemzési és értékelési rendszeréről. (Monitor Polski — a továbbiakban M. P. — 1986. 11. sz. 71. t.)

A *pénzügyi jog* területét érinti az a három pénzügyminiszteri hirdetmény, amely az állami vállalatok pénzgazdálkodásáról (DzU. 1986. 8. sz. 44. t.), a társadalmasított gazdasági egységek adóztatásáról (DzU. 1986. 8. sz. 45. t.) és az állami vállalatok gazdálkodásának megjavításáról és azok fizetésképtelenségéről kiadott törvény (DzU. 1986. 8. sz. 46. t.) egységes szerkezetű szövegének közzétételéről intézkedik.

A *polgári jog* vonatkozásában érdemel említést az a törvény, amely a külföldi részvétellel működő társaságokról rendelkezik, és a külföldi pénzeszközök népgazdasági hasznosítását kívánja előmozdítani (DzU. 1986. 17. sz. 88. sz. t.).

A *törvénykezési szervezet* területét érinti az a három államtanácsi határozat, amely a Lengyel Népköztársaság Ügyészsége szervezeti egységeinek általános szervezeti szabályzatáról (M. P. 1986. 4. sz. 25. t.), az ügyészek fegyelmi szabályzatáról (M. P. 1986. 4. sz. 26. t.) és a katonai ügyészek fegyelmi szabályzatáról rendelkezik (M. P. 1986. 4. sz. 27. t.).

A *mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog* vonatkozásában említést érdemel az a Szejm-határozat, amely a mezőgazdasági és állattenyésztési kormányprogram, valamint a mezőgazdasági szövetkezeti jogszabályok érvényre juttatásáról intézkedik (M. P. 1986. 12. sz. 78. t.).

A *munkajog és társadalombiztosítási jog* körében egy törvény érdemel említést, amely a nyugdíjak és járadékok 1986. évi emeléséről rendelkezik (DzU. 1986. 1. sz. 1. t.).

*Salzmann Géza*

*Német Demokratikus Köztársaság*

Ismertetésünkben ezúttal sem számolhatunk be különös jelentőségű — az ország társadalmát, a gazdasági vagy kulturális élet menetét mélyebben érintő — új jogszabályokról. Sőt, azzal kell kezdenünk, hogy a legutóbbi beszámolónkban tett ígéretünknek, miszerint az NDK és NSZK kormányai között a múlt év végén létrejött kulturális egyezményt ez alkalommal fog-

juk ismertetni, rajtunk kívül álló okból nem tudunk eleget tenni. Az egyezményt becikkelyező jogszabály ugyanis ez ideig nem jelent meg az NDK hivatalos lapjában.

Ha mégis általános képet kívánunk nyújtani az NDK 1986. első félévi jogalkotó tevékenységéről, akkor fel kell hívnunk a figyelmet annak hangsúlyozottan gazdasági, az ipari termelékenység fokozására irányuló jellegére. Új szín ebben a vonatkozásban a „software" állami ellenőrzés alá vonása és az ezzel kapcsolatos tevékenységnek a gazdasági tervezésbe való fokozott bekapcsolása. A kutatóintézetek tevékenységének előmozdítására, valamint a munkavédelem fokozására irányuló rendelkezések mintegy kiegészítői a gazdasági prosperitás biztosítására irányuló jogalkotó tevékenységnek.

A gazdasági jellegű jogszabályokon és egyéb rendelkezéseken kívül szociális- és egészségvédelmi tartalmú rendelkezéseket is felvettünk jegyzékünkbe, amennyiben ezek véleményünk szerint jelentősebb érdekeket érintenek. Törvény kibocsátásáról nem számolhatunk be. A minisztertanácsi határozatok és rendeletek, valamint a szakminiszteri rendeletek mellett felvettük jegyzékünkbe egyes állami főhatóságok tárgyánál fogva jelentős jogszabályerejű rendelkezéseit is. Az anyagot tartalmuk szerinti felosztásban 1—5. pontok alatt az alábbiakban közöljük:

*1. Gazdasági jellegű rendelkezések.* Az állami tervbizottság rendelete a népgazdasági tervről szóló rendelkezések kiegészítéséről (Gesetzblatt der DDR., a továbbiakban GDDR. I. 1986. 14. sz.).

Az állami tervbizottság rendelete az ipari és építővállalatok és kombinátok tervezési irányelveinek kiegészítéséről (GDDR. I. 1986. 14. sz.).

Az állami tervbizottság rendelete a népgazdasági és államháztartási tervek kidolgozásáról (GDDR. I. 1986. 14. sz.).

Az állami tervbizottság elnökének rendelete a Software tevékenység tervezésének, nyilvántartásának és elszámolásának szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 4. sz.).

Miniszteri rendelet a Software tevékenység tájékoztatási és tanácsadási szolgáltatásával kapcsolatos szabályok tárgyában (GDDR. I. 1986. 9. sz.).

Minisztertanácsi rendelet az ipari termékek minőségének biztosításáról és fejlesztéséről (GDDR. I. 1986. 12. sz.).

Minisztertanácsi rendelet az ipari tevékenység folytatásának szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 16. sz.).

Miniszteri rendelet az állami épületátvételi bizottságok működésének szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 10. sz.).

*2. Kutatás és szakmai továbbképzés.* Minisztertanácsi határozat az NDK tudományos akadémiájának és felsőoktatási intézményeinek kutató tevékenységét ellátó ipari kombinátok létesítésének alapelveiről (GDDR. I. 1986. 2. sz.).

Minisztertanácsi rendelet az NDK tudományos akadémiájának és felsőoktatási intézményeinek kutató tevékenységét ellátó ipari kombinátok vezetésének, tervszerű tevékenységének és pénzügyi ellátásának szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 2. sz.).

A szakmai képzés államtitkárának rendelete a vállalatok szakmai képzés területén való együttműködésének biztosítása és a szakmai képzés továbbfejlesztése tárgyában (GDDR. I. 1986. 18. sz.).

A szakmai képzés államtitkárának rendelete a szakmunkásvizsga szabályainak megállapításáról (GDDR. I. 1986. 21. sz.).

*3. Szociális tartalmú rendelkezések.* Az NDK Legfelső Bírósága plénumának irányelvei a bíróilag érvényesíthető gyermektartási költségek mértéke tárgyában (GDDR. I. 1986. 5. sz.).

Minisztertanácsi rendelet a gyermekes családok munka- és életkörülményeinek további javításáról (GDDR. I. 1986. 13. sz.).

Minisztertanácsi rendelet a súlyosan egészségkárosult gyermekek családjainak fokozott támogatásáról (GDDR. I. 1986. 15. sz.).

Minisztertanácsi rendelet a fiatal házasok részére juttatandó kedvezményes hitelekről (GDDR. I. 1986. 15. sz.).

*4. Egészségügy és munkavédelem.* Miniszteri rendelet az egészségügyi törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról (GDDR. I. 1986. 1. sz.).

Miniszteri rendelet a munkavédelmi rendelkezések végrehajtásáról (GDDR. I. 1986. 17. sz.).

Az atombiztonsági és sugárvédelmi bizottság elnökének rendelete a sugárveszélynek kitett dolgozók orvosi sugárvédelmének biztosításáról (GDDR. I. 1986. 18. sz.).

Miniszteri rendelet a közétkeztetés és a vendéglátóipar működésével kapcsolatos egészségügyi előírások megállapításáról (GDDR. I. 1986. 20. sz.).

*5. Egyéb.* Miniszteri rendelet a sajtótermékek postai terjesztésének szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 9. sz.).

Miniszteri rendelet a távbeszélőszolgálat szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 11. sz.).

# JOGIRODALOM — JOGÉLET

*Nagy Ferenc*

## Szabadságvesztés és szurrogátumai a német és a külföldi jogban*

A büntetőjogi szankciórendszer történetében jól megfigyelhető a büntető joghátrányok alkalmazásának humanizálódási folyamata. Egészen az újkorig domináns, olykor csaknem kizárólagos büntetésként a halálbüntetés és a testi büntetés létezett. Majd ezt a centrális szankciószerepet hosszú időre a szabadságvesztés-büntetés vette át. Jelenleg is a szabadságvesztés még mindig mindenütt a világon a büntetési rendszer gerince és nem létezik olyan jogrend, amely e büntetés nélkül funkcionálna. A szabadságvesztés-büntetés nélkülözhetetlensége mellett ugyanakkor sokoldalú kritika középpontjában is áll. Nem véletlenül fáradoznak világszerte azon, hogy a szabadságvesztés helyébe más, szabadságelvonással nem járó szankciókat állítsanak. Több nyugati országban elsősorban a pénzbüntetést helyezték előtérbe. E témakör kutatásához jelentősen hozzájárult az 1978-ban Jescheck és Grebing professzorok által kiadott „A pénzbüntetés a német és a külföldi jogban" című jogösszehasonlító munka. Ebben a kötetben a pénzbüntetés magyar helyzetképének bemutatása is megtalálható. 1983-ban fejeződött be a folytatás, az a nagyszabású vizsgálat, amely a szabadságvesztés-büntetést és az azt helyettesítő vagy módosító szankciókat (ezeket a „szurrogátumok" fogalom alatt foglalták össze) kutatta. E jogösszehasonlító kutatómunka tehát két súlypontra helyeződött: egyrészt a szabadságvesztés-büntetésre, másrészt a szurrogátumokra, azaz olyan szabadságelvonás nélküli önálló szankciókra, mint a feltételes elítélés változatai (a büntetés végrehajtásának felfüggesztése és a probáció), a közösség szolgálatában végzett munkabüntetés, a bün-

*Nagy Ferenc* egyetemi docens, JATE Állam- és Jogtudományi Kar (Szeged).

* Hans-Heinrich JESCHECK (Hrsg.): Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1985. 3. Bände 2172 p.

tetőeljárás feltételes megszüntetése, a megrovás stb.

Az említett szankciók nemzetközi bemutatása és összehasonlítása során cél volt annak felvázolása is, hogy a büntető törvényhozás és a büntetőjogi gyakorlat milyen irányban halad, milyen irányú az egyes szankciók alkalmazása, milyen reformtörekvésekről lehet számot adni. Ki kell emelni, hogy a háromkötetes munka a Freiburgi Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht közös projektuma, amelybe mind a büntetőjogászokat, mind a kriminológusokat bevonták. A büntetőjogászok jogösszehasonlító kutatása mellett ugyanis párhuzamosan a kriminológiai kutatócsoport részben empirikus, részben kriminológiai-jogösszehasonlító vizsgálatok sorát végezte el a szabadságvesztés-büntetés és a szurrogátumai területén. Az előzetes vizsgálatok köréből kiemelést érdemelnek a szociálterápiai kezelés hatékonyságáról (Dünkel); a pénzbüntetés kiszabásáról és végrehajtásáról, továbbá a pénzbüntetésre és a szabadságvesztésre ítéltekről (H—J. Albrecht); a nyugatnémet büntetésvégrehajtás fejlődéséről (Dünkel és Rosner szerzőpár); a büntetésvégrehajtás — európai, japáni és USA-beli — jogösszehasonlító bemutatásáról (G. Kaiser); valamint a szabadságvesztés-büntetés alternatíváiról, különösen a büntetés végrehajtásának felfüggesztéséről és a pártfogó segítségről (Dünkel és Spiess) szóló művek. A kriminológiai vizsgálatok eredményeit pedig beépítették a jogösszehasonlító projektumba. A szabadságvesztés-büntetés és szurrogátumai jogi szabályozását és gyakorlatát bemutató mű alapja a 23 országról szóló kutatási jelentés. Európában az NSZK-ról és még 12 további országról készült beszámoló. Ezek az államok a következők: Anglia és Wales, Ausztria, Belgium, Franciaország, Hollandia, Norvégia, NSZK, Olaszország, Spanyolország, Svájc, Svédország. A szocialista országok közül pedig Lengyelországra és az NDK-ra terjedt ki a vizsgálat. A felsorolt országok áttekintése után egyértelműen hiányérzetet kelt a recenzensben a nyugati világ államai közül a fejlett és figyelemre méltó kriminálpolitikát folytató Dánia, továbbá a szocialista országok közül mindenekelőtt Szovjetunió, illetve — többek között — Csehszlovákia és Magyarország mellőzése. Különösen feltűnő a Szovjetunióról szóló jelentés hiánya, annál is inkább, mert az 1982-ben megjelent „Das ausländische Strafrecht der Gegenwart" hatodik kötetében helyet kapott a szovjet büntetőjog ismertetése négy neves szovjet szerző tollából.

Az Európán kívüli államok közül az angolszász jogkört Ausztrália, Kanada és az USA képviseli. Latin-Amerikát Brazília, Costa Rica, Ecuador, Mexikó és Peru; Afrikát Ghana, Ázsiát Japán reprezentálja.

Az egyes országok kutatási jelentéseinek szerzői elsősorban a Freiburgi Max-Planck-Intézet jelenlegi és korábbi munkatársai és néhány külföldi tudós. Főként az európai államok feldolgozása során lett volna kívánatos talán az egyes országoknak a témakörrel behatóan foglalkozó neves kutatóinak a bevonása. Ezáltal az egyes kutatási beszámolók hitele és meggyőző volta mindenképpen emelkedett volna.

A műben helyet kapott az egyes országok kutatási jelentéseihez kapcsolódóan Jescheck professzor jogösszehasonlító keresztmetszete. Megítélésünk szerint ez — az egyes országok kutatási jelentéseiben meglévő szisztematikus tagolásnak megfelelően — a szintézist adó összefoglalás a háromkötetes munka legértékesebb része.

(Jescheck professzor épp tavaly, 1985. január 10-én ünnepelte 70. születésnapját. Ezt a szuverén egyéniségű tudóst jelenleg is töretlen tetterő, szellemi lendület jellemzi és változatlanul a nemzetközi tudományos élet motorja. A szülői ház jogi tradíciója már meghatározta választását a tanulmányainál és 1933-ban elsőként Freiburgba jutott el. 1937-ben promovált, majd Tübingenbe került. Tizenkét évvel később a habilitáció következett, ezután pedig tíz évi katonai szolgálat és háborús fogság. 1947-ben lépett igazságügyi szolgálatba. 1952—54. években a szövetségi igazságügyi minisztériumban tevékenykedett és közreműködött az ún. nagy büntetőjogi bizottság munkájában. 1954-ben Schönke professzor korai halála után a freiburgi egyetem német és külföldi büntetőjogi tanszékének vezetését vette át. 1966-ban sikerült a tanszékének a Max-Planck-Társaságba való átkerülését és 1970-ben Kaiser professzor vezetése alatt a kriminológiai kutató csoport létrejöttét elérnie. Ezáltal megvalósult az az elképzelése, hogy a normatív és az empirikus bűnügyi tudományokat jogösszehasonlító horizont alatt együtt művelhessék. Jescheck professzor számos jogösszehasonlító vizsgálatot vezetett, de energiája dogmatikai területre is kiterjedt. Ezt példázza — többek között — a büntetőjog általános rész minden tekintetben „nagy" tankönyve. Ezen túlmenően munkássága természetesen kiterjedt még egyéb területekre is. 1979-ben az AIDP elnökévé választják és Kairóban 1984-ben újból megerősítik ebben a tisztében. Ez a róla szóló legmagasabb értékítéletek egyike. Német és külföldi kollégái 1985-ben két kötetes emlékkönyvvel tisztelegtek Jescheck professzornak — sajnos magyar közreműködés nélkül.)

A mű tagolása a következő: az első kötet — alfabetikus sorrendben — az NSZK-n kívül az európai államokat; a második kötet az Európán kívüli országokat tartalmazza. A harmadik kötet az NSZK és a jogösszehasonlító keresztmetszet anyagát egyesíti. A nyugatnémet jelentés kiemelt szerepét az magyarázza, hogy Jescheck professzor összegzésének legfontosabb vonatkozási pontja volt; és a terjedelem s a tartalom miatt is külön hely illette. A kutatási jelentések általában az 1981—1982. évek jogi és tényleges állapotát tükrözik, egyes esetekben pótlás, illetve kiegészítés is helyet kapott a legújabb változásokról, mint pl. a holland vagy a spanyol anyagban. Az egyes országok jelentéseihez általában statisztikai adatok is kapcsolódnak a vizsgált szankciók alkalmazásáról. Jescheck professzor keresztmetszete általában 1983 közepének megfelelő állapotot ad vissza. A vizsgált témakör jogösszehasonlító bemutatása fontos eredmények sorát hozta. Először is a szabadságvesztés-büntetés helyének, jelentőségének a büntetőjog, a szankciók összrendszerében történő vizsgálata megmutatta, hogy az országok nagy többségében még mindig a leginkább alkalmazott büntetőjogi szankció. Csak kevés jogrendben vált valóban a kriminálpolitika ultima ratioként alkalmazott büntetésévé. Sok országban a szabadságvesztés-büntetés különböző nemeit — formálisan legalábbis — még megkülönböztetik, de a végrehajtás során egységesebb foganatosítás a jellemző. Több ország formálisan is egységes büntetésig jutott el, mint pl az NSZK, Ausztria. Különbségek mutathatók ki viszont a szabadságvesztés tartama tekintetében.

A helyettesítő szabadságvesztés csaknem mindenütt nélkülözhetetlen kényszereszköz a pénzbüntetés behajthatatlansága esetén. Olaszországban azonban az alkotmánybíróság ezt a szankcióformát alkotmányellenesnek ítélte; és szurrogátumként az ún. ellenőrzött szabadság és az elítélt kérelmére a közösség szolgálatában végzett ingyenes munka áll rendelkezésre. Az életfogytig tartó szabadságvesztés a vizsgált országok legtöbbjében elren-

delhető, bár pár országban (NSZK, Olaszország) az alkotmánybíróság is foglalkozott e büntetési forma alkotmányosságával. Természetesen az életfogytig tartó büntetés mindenütt a kegyelmezés vagy többnyire a feltételes elbocsátás lehetőségének biztosításával enyhíthető. Rendszerint a minimális letöltendő idő 15 évet (hazánkban 20 évet) feltételez. A határozatlan szabadságvesztés elsősorban az angolszász jogkörben létezik. AZ USA-n és a brit Commonwealth egyes országain kívül még többnyire csupán a fiatalkorúak büntetőjogában található határozatlan büntetési forma, de ezekben az országokban is kifejezetten visszaszorulóban van. A határozatlan tartammal egybekapcsolódott kezelési végrehajtást a korábbi tipikus államokban, mint Svédországban, Kaliforniában megszüntették, viszont Portugáliában nemrégiben bevezették.

A rövid tartamú szabadságvesztés csaknem minden országban még lényeges szerepet játszik. Egyes államok, mint Svédország, Hollandia kifejezetten előtérbe állították, mert azt kevésbé károsnak tartják, mint a hosszabb tartamú szabadságvesztést, amely az elítélteket a családtól, munkahelytől és a társadalmi környezetétől elválasztja. Az angolszász jogterületen a rövid tartamú szabadságvesztést szintén alkalmazzák „short sharp shock" gyanánt. E büntetésnél új végrehajtási formákat is bevezettek több országban, mint a hétvégi, napi végrehajtás, a félfogság és a félszabadság.

A szabadságvesztés-büntetés és a biztonsági őrizet mint intézkedés dualista megoldása a szokásszerű bűnttettesekkel szemben egyértelműen háttérbe került. A közösség védelmét inkább a hosszabb tartamú szabadságvesztéssel biztosítják az ilyen elítéltekkel szemben. A büntetésvégrehajtást több országban az utóbbi évek során törvényi formában újraszabályozták. A reszocializálást mindenütt elismerik végrehajtási célként, jóllehet senki sem állíthatja, hogy azt a szabadságvesztés végrehajtása ténylegesen előmozdítja. A büntetésvégrehajtási viszonyok más okok miatt is sok országban többszörösen reformra szorulnak. A helyzetet súlyosbítja a végrehajtási intézetek túlzsúfoltsága, amely világszerte komoly gondot jelent. Az előbbi problémák következtében is a szabadságvesztés szurrogátumainak, azok gyakoribb alkalmazásának nagy jelentősége van. A büntetés végrehajtásának feltételes felfüggesztése mindenütt a pénzbüntetés mellett a szabadságvesztés legfontosabb szurrogátuma. A szabadságvesztésből történő feltételes elbocsátást általában a büntetési idő felének letöltése után lehetővé teszik.

Az előbbiekben nagyon röviden vázolt eredmények is jelzik, hogy jelen esetben olyan munkáról van szó, amely hosszabb időre standard alapmunkának fog bizonyulni mind a külföldi, mind a hazai szakemberek számára. Épp ezért tartjuk szükségesnek azt, hogy ez az értékes, nagyszabású munka Magyarországon is hozzáférhető legyen. Ily módon a könyv eredményei hazánkban szélesebb körben ismertté és hasznosíthatóvá válhatnának.

*Hámori Vilmos*

## A bizonyítékok forrásai a szovjet és a magyar büntetőeljárási jogban

*1.* Hézagpótló munka jelent meg a „Juridicseszkaja Literatura" (Moszkva) és a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó (Budapest, 1985.) közös kiadásában a fenti címmel Karnyejeva L. M. és Kertész Imre szerzőktől. A kőnyv, amelyhez Szabóné Nagy Teréz írt előszót, 7 részben, párhuzamosan, témánként tárgyalja a szovjet és magyar szabályozást. A következőkben annak ismertetéséhez bizonyos észrevételeket fűzünk, kitérve a polgári eljárásjogi kérdésekre is.[1]

*2.1.* Az előszó kiindulásként rámutat: a büntetőjogban foglalt állami jogvédelmi „ígéret" a „törvényes büntetőeljárásban, a törvényes és igazságos döntésben válik valóra. A törvényes eljárásnak, törvényes és igazságos döntésnek pedig kulcskérdése az igazság, pontosabban szólva az objektív igazság megismerése, amelyhez a büntetőügyekben eljáró hatóságok bizonyítás révén jutnak el" (9. o.).

*2.2.* Az első részben Karnyejeva a marxista filozófiának a világ megismerhetőségére vonatkozó álláspontjából és a tükrözési elméletből indul ki. Mindkét eljárásjog szerint a megismeréshez szükséges vizsgálat tárgyát képezi a szorosan vett ténykérdéseken (cselekmény, okozatosság, eredmény) kívül az is, hogy a kérdéses cselekedet és eredmény kimeríti-e „a társadalomra veszélyes és büntetendő cselekmény ismérveit" (16. o.). „Az Alapok 16. cikke és az OSZFSZK Be. 69. cikke szerint *bizonyíték* a törvényben meghatározott forrásból szerzett bármely olyan *tényadat,* amely alapján a nyomozás szervei és a bíróság a törvényben meghatározott eljárásban megállapítja a társadalomra veszélyes cselekmény fennforgását vagy hiányát, az elkövető bűnösségét és az ügy helyes elbírálása szempontjából jelentős más körülményeket" (17. o.). „...helytelen, ha a bizonyítékokat egyidejűleg úgy határozzuk meg, mint tényeket és mint az azokra vonatkozó tudomást is..." Logikai a bizonyítás, „amikor egyes már ismert tényekből ismereteket vezetünk le más, addig még nem ismert tényekre" (19. o.). Vizsgálja „a bizonyítás információs és logikai szintje közötti különbségeket." „...a bizonyítékok ténybeli adatok, melyek a sértett, a gyanúsított és vádlott vallomása, szakértői vélemény, tárgyi bizonyítékok, nyomozati és bírósági cselekmények jegyzőkönyvei és más iratok alapján bizonyítottak. Az itt közölt felsorolás kimerítő és nem bővíthető ki a törvény megváltoztatása nélkül" (21. o.). Csak azok az ismeretek fogadhatók el bizonyítékoknak, „amelyek megfelelnek a vonatkoztathatóság és megengedhetőség követelményeinek" (22. o.). Helyesebbnek látszó elhatárolás: „a büntetőperbeli bizonyítékok ténybeli adatok; az ilyen adatok forrásai viszont nem bizonyítékok" (Golunszkij és mások) (24. o.). Ismerteti a bizonyítékok forrásait, csoportosításukat, valamint az információk értékelésénél figyelembe veendő kapcsolatokat (a közvetett bizonyítékok csak megfelelő ellenőrzés mellett vehetők figyelembe), továbbá a bizonyítás alanyait (elsősorban a hivatalos személyek), tárgyát és kereteit. „A szovjet bizonyítási elméletben a bizonyítás egységes és megszakíthatatlan folyamat, amely feltételesen négy alapvető fokra oszlik: a bizonyítékok feltárása és összegyűjtése, azok rögzítése, ellenőrzése és értékelése. Ahhoz, hogy a körülményeket bebizonyítottnak lehessen tekinteni, az értékelés a megengedhetőségre, a vonatkoztathatóságra, a hiteltérdemlőségre (a hiteltérdemlőségre vonatkozó adatok valóságnak megfelelő voltára) és az összegyűjtött bizonyítékok összességének elegendő (vagy nem elegendő) voltára vonatkozó következtetésből tevődik össze" (35—36. o.).

*2.3.* A 2. részben Kertész Imre a bizonyíték, bizonyítási eszközök és forrás fogalmát, a bizonyítékok beszerzését tárgyalja a magyar Be. alapján. Ez a 61. § (1) bekezdésében a bizonyítási

---

*Hámori Vilmos* ny. fővárosi bírósági tanácselnök (Budapest).

[1] A tárgyalt munkára való hivatkozás a lapszámnak a szövegben zárójelben való megjelölésével történik.

eszközöket nem taxatíve, hanem „különösen" megjelöléssel sorolja fel. Ezt hangsúlyozza az 5. § (3) bekezdése is. A bizonyítási eszközök beszerzésénél kiemeli a túlbizonyítás hátrányait. „...mindenki egyetért abban, hogy a bizonyítékoknak a bizonyítandó eseményről kell információt adniok. Sokan vannak azon a véleményen, hogy éppen maga a bizonyítási információ tekinthető bizonyítéknak. A valóságban viszont az információ a bizonyíték lényege, tartalma, megnyilvánulási formája a bizonyítási eszköz. *A bizonyíték a forma (azaz a bizonyítási eszköz) és a tartalom (azaz a bizonyítási információ) egysége*" (50. o.). A bizonyítási eszközök ugyanis csak adatokat, információkat tartalmaznak a bizonyítandó tényekről. „A személyi jellegű bizonyítási eszközök a releváns tényekre vonatkozó információkat szóbeli formában juttatják kifejezésre, a tárgyi bizonyítási eszközök viszont ezeket a tárgyakat anyagi tükrözés formájában rögzítik. Ahhoz, hogy az ilyen információt a bizonyítás folyamán fel lehessen használni, azt jellegétől függően vagy a jogalkotó személynek, vagy a szakértőnek kell dekódolnia, verbalizálnia" (51—53. o.). Megkülönböztetik az információ forrását (esemény) és a bizonyítási eszköz forrását (pl. tanú). „A valóságban mindazokat az adatokat, amelyeket a bizonyítás folyamán felhasználnak, a bizonyítási eszközöknek tartalmazniuk kell" (59. o.).

*2.4.* Karnyejeva a 3. és 4. részben a tanú és a sértett, illetve a gyanúsítottvádlott vallomása kapcsán felmerült kérdéseket vizsgálja.

A vallomás (különösen a tanúé) a kriminalisztikai technika haladása mellett is „a bizonyítékok legelterjedtebb forrása", a Be. szerint „bizonyítási eszköze". Az OSZFSZK Be. 72. cikke szerint „tanúként megidézhető bármely személy, aki tudomással bírhat az adott ügyben megállapítandó valamely körülményről", míg a magyar Be. 62. § (1) bekezdése kimondja: „Tanúként az hallgatható ki, akinek a bizonyítandó tényről tudomása van." (Az előbbi rendelkezés látszik helyesnek.) A tanú helyettesíthetetlen, testi szellemi fogyatkozása nem kizárását, hanem csak a vallomásának mérlegelését teszi szükségessé. A szovjet szabályozás a rokonoknak nem ad a vallomástétel alóli mentességet, viszont kizárja a nyomozás során tett vallomás felolvasását „elfelejtés" esetén, mert az „olyan vallomás megerősítésére vezethetne, amelyre a kihallgatott személy ténylegesen már nem emlékszik" (59. o.). Ide kapcsolódik a sértett vallomása.

„A vallomás ellenőrzése tulajdonképpen a benne foglalt információ ellenőrzését, vagyis az ügyben rendelkezésre álló, vagy a kihallgatást követően elvégzett nyomozási cselekményeknek más bizonyítékokkal való egybevetését jelenti..." Ha az információ „más forrásból származik, akkor ezt az információt kell ellenőrizni. Ha viszont a tanú nem tudja megjelölni az értesülés forrását, a tőle szerzett adatokat ki kell rekeszteni a bizonyítékok sorából (OSZFSZK Be. 74. cikke)" (98. o.).

*2.5.* A következő részeket Kertész Imre írta. Az 5. részben „A tárgyi bizonyíték"-ot vizsgálja.[2] „Annak az információnak a hordozója, amelyet a tárgyi bizonyíték foglal magában, mindig tárgy, az anyagi világnak egy része" „...bizonyítási jelentősége nem annak fizikai, vegyi vagy biológiai, hanem társadalmi tulajdonságából ered. A tárgy testi lényegében nincs semmilyen specifikus jogi vonás, bizonyítási szerepe viszont jogi jellegű. Az anyagi tárgy ebben a vonatkozásban az ember, éspedig a cselekvő, termelő, fogyasztó ember számára dolog. A dolog fogalmát a tárgy társadalmi jellege, szociális funkciója határozza meg" (144—145. o.). Csoportosításuk során megkülönbözteti a közvetlen és közvetett, eredeti és származékos tárgyi bizonyítékokat. Osztályoz a visszatükrözés módja, a bűncselekménnyel való kapcsolat (elkövetési esköznél annak esetleges abszolút vagy relatív alkalmatlansága „tevékenységi" vagy „elkövetési" szerepe) szerint. Megkülönbözteti a bűncselekmény általános és különös tárgyát.

„A nyert információk megbízhatósága elsősorban attól függ, hogy megfelelően megtartották-e a tárgyi bizonyítási eszközök lefoglalására, megőrzésére, kezelésére és rögzítésére vonatkozó szabályokat. E szabályok garanciát jelentenek a tárgyi bizonyítékok bizonyítási felhasználásának legsúlyosabb hibája: a bizonyítási eszközök összecserélése ellen" (181. o.).

*2.6.* A 6. rész „Az okiratok és eljárási cselekmények jegyzőkönyve" címet viseli. „Az okiratok a szovjet büntetőeljárás szerint akkor válnak bizonyítékká, ha azok a körülmények és tények, amelyeket az intézmények, vállalatok, szervezetek, hivatalos személyek és állampolgárok velük igazolnak vagy kifejtenek, bizonyítási jelentőségűek a büntetőügy számára (OSZFSZK Be. 69. cikk 2. része). Az Alapok 16. cikke tágabb értelemben az okiratok közé sorolja a nyomozási és bírósági cselekmények jegyzőkönyveit is." Közel áll ehhez a magyar Be. 83. § (1) és (2) bekezdése. A különböző nézetek ismertetése után megállapítja: „Az irat a bizonyítás tárgyához tartozó tényt mechanikus, elemi módon, vagy szubjektív képként az emberi tudaton keresztül szűrődve tükrözheti. Az első esetben az irat tárgyi bizonyítási eszköz, a másodikban pedig írásbeli bizonyítási eszköz. Ha a tükrözés mindkét fajtájának bizonyítási jelentősége van az ügyben, akkor az irat egyidejűleg mind tárgyi, mind írásbeli bizonyítási eszköz..." (195—197. o.).

*2.7.* A *„Szakvélemény"* (7. rész) tulajdonképpen olyan tényeknek és következményeiknek a megismerését teszi lehetővé, amelyekhez szükséges különleges szakértelemmel a bíróság (legalább a tanács elnöke) a működéséhez előírtakból kifolyólag nem rendelkezik. Az egymást tulajdonképpen szükségképpen kiegészítő, leletből (szakmai ténymegállapításokból) és véleményből álló „szakértői vélemény" a magyar Be. 61. § (1) bekezdése szerint bizonyítási eszköz, az OSZFSZK Be. 78. cikke viszont a bizonyítási forrásokhoz sorolja. Szerző szerint „a már megállapított tények leírása származékos információközlés, ... A szakértő szakmai ténymegállapításai és következtetései viszont eredeti bizonyítási információk, amelyeknek a szakvélemény mint bizonyító eszköz a formájuk" (237. o.). Megkülönbözteti „az együttes és az egyesített szakvélemény"-t A szakértő írásbeli véleménye utáni szóbeli meghallgatásának „a célja az általa adott szakvélemény megmagyarázása..." (247. o.). A szakértő szakmai kompetenciájának túllépését látja a jogkérdésre — külön jogszabályi rendelkezés nélkül — való kitérésben.[3] Foglalkozik az üzemi baleset esetén a munkavédelmi szabályok betartásával kapcsolatos műszaki szakértői véleményadással. Szerinte „A szakvélemény forrása a szakértő..." (263. o.).

*3.1.* Ezek után — külön értékelés helyett és inkább vitás kérdések felvetése céljából — kívánunk egyes megállapításokra kitérni.

Az *Előszó*val kapcsolatban eleve

[2] Vö.: *Kertész* Imre: A tárgyi bizonyítékok elmélete a büntetőeljárási jog és a kriminalisztika tudományában. KJK. 1973.

[3] *Visky* László: Üzemi baleseti ügyek nyomozása. Kriminalisztikai tanulmányok. III. köt. Bp. 1964.

felvetődik, hogy a Btk. és általában a törvények, jogszabályok csak az állam jogvédelmi „ígéret"-ét rögzítik-e. Erre a fenti idézetben maga válaszol. A törvény tehát túlmegy az „ígéret"-en. A bizonyítás során nyert „információ" mondanivalójának „igaz" volta pedig csak a rendelkezésre álló bizonyítási anyag beszerzése, egyenként és összevetésük útján való mérlegelése, értékelése alapján állapítható meg, így az nem lehet felhasználásának előfeltétele.

*3.2.1.* A *bizonyítás* fogalmát sem az ismertetett munka, sem a vonatkozó eljárási szabályok nem határozzák meg. Angyal Pál is csak a célját jelölte meg.[4] Különös sajátossága a bírói eljárásban való bizonyításnak, hogy „A bírónak megismerési tevékenysége során a múltban végbement történési folyamatot — büntetőjogi megítélés alá eső magatartást — kell megismernie. A releváns jelenség történeti folyamata elsődleges, a visszatükröződéshez: a bíró gondolkodási, megismerési tevékenységéhez viszonyítva."[5]

Ezekre tekintettel indokoltnak látszana a logika általános szabályaira visszanyúlnunk.[6] A logikai bizonyítás azonban csak olyan tényállításokra alapítható, amelyeknek az igazsága már bizonyítást nyert.[7] Ezért legfeljebb részben érthetünk egyet Székely János és Nagy Lajos ide vonatkozó okfejtésével. Nagy Lajos maga is néhány oldallal utóbb a „gyakorlat által ellenőrzött ismeretet" tekinti az igazság alapjának.[8]

*3.2.2. Bizonyíték.* Vitatható továbbá: helyes-e az az álláspont, hogy „a bizonyíték a tényekre vonatkozó információ és nem maga a tény". Míg a tanúvallomások valóban „információt" nyújtanak tényekről, a tárgyi bizonyítékok közvetlenül is észlelhetők, azokból a változásaikra is következtetés vonható. De a tanú vallomásából, gyanúsított (vádlott) előadásából annak értékelésével bizonyítható tényt kell megállapítani, így külön megvizsgálásra szorul az „információ". A tény viszont jellege folytán tiszta logikai bizonyítás alapja is lehet. Ellenőrzésre pedig nemcsak „közvetett" bizonyítékok esetén van szükség, hanem közvetleneknél is, ide értve a megszemlélt, tárgyi bizonyítékokat, okiratokat is. Helyesebben: ez nem „ellenőrzés", hanem azok értékelése, a többivel együttes mérlegelése.

A bizonyítás kerete továbbá a vádirat benyújtásáig nem rögzíthető, figyelemmel a Be. 5. § (1) bekezdésében, illetve a 171. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezésre.

*3.2.3.* Ez átvezet a bizonyítás alapfogalmaihoz. Farkas József rámutat arra, hogy a perben jelentős tényt a bíróság legfeljebb helyszíni szemlével észlelheti közvetlenül.[9]

Kertész Imre az előbbiekből kitűnően jelentőséget tulajdonít az „információ" szerepének. Az információ-elméletben azonban a hangsúlyt annak funkciójára helyezik, így erősen háttérbe szorul a kiinduló tárgy: az információ-"adó".[10] Az információ pedig az emberi megismerés egyik mozzanata, így egyrészt a marxista ismeretelmélet alapját képező visszatükrözésből, másrészt a klasszikusok megállapításaiból kell kiindulnunk. „A tudat fő funkciója a lét tudatosítása, visszatükrözése. A nyelv és a beszéd ezt a funkciót specifikus módon tölti be: a létet *megjelölve tükrözi*..."[11] A szűkebb értelemben vett marxista—leninista *filozófiai* irodalomban tehát az — egyébként egységet képező — anyagi és szellemi közötti „kapcsolat" az előbbinek a tudatban való visszatükröződése, ami nem tekinthető azonosnak az anyag „informatív" hatásával.[12]

A jegyzetben hivatkozott állásfoglalások is ellene szólnak annak a felfogásnak, hogy a bizonyíték — általában — a bizonyítandó eseményről, illetve tényről „információt" ad. Fülöp Géza okfejtése pedig kifejezetten azt igazolja, hogy az információ gondolati („szellemi") jellegű, a megismerés eredménye. Nem tekinthető tehát maga a tárgyi bizonyítékot képező anyag (ide értve annak változásait is) információnak, csupán az arról nyert észlelet: a megismerés eredményének közlése. Nem ellentétes ezzel az sem, hogy a dolog „hírforrás" lehet, mert az a visszatükröződés eredményekénti megismerés útján gondolattá (gondolattartalommá) válik és így szolgálhat információként. Az elsődleges bizonyíték tehát a tárgyi (anyagi) világ és annak változásai, valamint az eredeti jellegű tanúvallomások. A tanú ugyanis az észleléseiről tesz vallomást, az közvetlenség esetében érzéki behatások eredménye, így nem kifogásolható vallomásának közvetlen bizonyítékkénti értékelése, kivéve a „testis de auditu" esetét. A tárgyi bizonyítékokról nem állíthatjuk, hogy „a tényeket anyagi tükröződés formájában rögzítik" (32. o.), minthogy éppen azok tükröződése képezi a tanú, szemlén pedig a bíró, vagy a szakértő észleletét.

*3.3.* Bár találkozunk olyan felfogással, hogy a *tanú* „a bíró szeme és füle", a tapasztalat arra mutat, hogy a tanúvallomás a legrosszabb, de nélkülözhetetlen bizonyíték.[13] (Hely hiányában közelebbi vizsgálatára nem térhetünk ki.) A magyar Be. nem tartalmaz ugyan olyan rendelkezést, hogy visszaemlékezés hiányában tilos a nyomozati jegyzőkönyvben foglalt vallomásának a tanú elé tárása, vagy a kérdésnek a fél általi ismételt feltétele, de tisztázandó, miért „felejtett" és emlékezik utóbb mégis vissza a kérdéses tényre, eseményre.

*3.4. A gyanúsított (vádlott)* beismerése — egyéb bizonyíték hiányában — különösen részletes kihallgatást tehet szükségessé külső ráhatás, befolyásolás kizárása végett (Be. 59. § (2) bek.). A Pp. 163. § (2) bek. a fél beismerésének nagyobb súlyt tulajdonít.

*3.5.* A munka a *tárgyi bizonyíték* meghatározását nem tartalmazza. Farkas József szerint: „Szemléleti tárgy vagy más néven tárgyi bizonyíték lehet bármilyen személy vagy dolog, amely alkalmas arra, hogy a bíróság közvetlen észlelése útján valamilyen bizonyítandó tény tekintetében meggyőződést szerezzen."[14] Bár szorosan véve csak akkor közvetlen bizonyíték, ha a bíróság maga szemléli meg, annak tekintik akkor is, ha azt a szakértő végzi. Az anyagi világ tárgyai természetszerűen bizonyos viszonyban vannak a társadalommal, ezzel még nem szereznek „társadalmi tulajdonság"-ot, bizonyí-

[4] *Angyal* Pál: A magyar büntetőeljárásjog tankönyve. I. köt. Bp. 1917. 98. old.

[5] *Nagy* Lajos: Tanúbizonyítás a büntetőperben. KJK. 1966. 11—12. old.

[6] *Fogarasi* Béla: Logika. 4. kiadás Bp. 1958. 325. old.; *Földesi* Tamás: A marxista filozófia bizonyítás-elméletének alapjai. Bp. 1967. 188. old.

[7] *Sós* Vilmos: Modern igazságelméletek. Gondolat, 1978.

[8] *Nagy* Lajos: I. m. 41., 43. old.; *Székely* János: Szakértők az igazságszolgáltatásban. KJK. 1966. 11. old.

[9] *Farkas* József: Bizonyítás a polgári perben. KJK. 1956. 163. old.

[10] *Szigeti* József: Dialektikus materializmus — rendszer és módszer. A tudományos gondolkodás forradalma. I. köt. Kossuth, 1984. 283. old.; vö. *Engels:* Anti-Dühring. MEM. 20/5. köt. 146. old.; V. I. *Lenin:* Filozófiai Füzetek. Bp. 1954. 146—147. old. Uö.: LÖM. 115., 116. old.

[11] Sz. L. *Rubinstein:* Az általános pszichológia alapjai. Akadémiai Kiadó, 1964. I. köt. 195. stb. old.

[12] *Balogh* István: A társadalmi Információ. Gondolat, 1979. 251. old.; *Fülöp* Géza: Ember és információ. Bp. 1983. 2. kiadás. 20., 6., 11., 13., 28. old.

[13] *Hámori* Vilmos: Tanúkihallgatás a polgári perben. JK. 1968. 5. sz.

[14] *Szilbereky* Jenő (szerk.): Polgári eljárásjog. I. köt. 2. kiadás. 1984. 384. old.

tó jellegük független ezen viszonyuktól.

*3.6.* Természetesnek látszik a kapcsolat a *tárgyi* és az *okirati* bizonyíték között, azonban mindkettő „tény" bizonyítására szolgál (Be. 83. § (1) bek.). Talán akként minősíthetnénk, hogy az okirat elsősorban tárgy, így ide irányuló vita esetén tárgyi bizonyíték és mint ilyen vizsgálandó. Ha viszont az abban foglalt gondolattartalom képezi a vita tárgyát, úgy „csak" okirat, tehát a tárgyi bizonyítékok szűkebb fajtája.[15]

*3.7.* A *szakértő* a tárgy (helyszín) megszemlélése és -vizsgálása alapján készíti el szakértői véleményét, annak a „lelet"-része kétségtelen visszatükröződésen alapuló, elsődleges információ és bizonyíték. Amennyiben helyszínrajzon, a felek előadásán vagy tanúvallomáson alapszik, már másodlagos bizonyíték lehet. A „vélemény"-rész már mindkét esetben másodlagos. A szakértő meghallgatásának csak esetleges célja a szakértői vélemény „megmagyarázása", rendszerint érdemi kérdés tisztázására irányul. Több vitatható kérdést vet fel a munkavédelmi szakértők kompetenciája, erre azonban már nem térhetünk ki.

[15] *Hámori* Vilmos: Okirati bizonyítás a polgári perben. JK. 1970. 11. sz.

---

Эмил Эрдёши

*О преступлениях, совершаемых бездействием*

В статье с точки зрения уголовной ответственности рассматриваются две формы бездействия: а) бездействие, регулируемое в качестве формального преступления и б) бездействие, регулируемое преступлением как результатом. Основные выводы автора: в первом случае не совершитель создает ситуацию, обязывающую для действия — обязанность действия устанавливается уголовно-правовой нормой; любое лицо может быть совершителем, последствие бездействия не имеет значения. Во втором случае посредством гражданско-правового или трудового договоров или же применения источника опасности сам совершитель создает такую ситуацию, в которой он обязан постоянно быть активным во избежание неблагоприятных изменений, угрожающих правовому предмету; совершителем может быть только адресат специальной правовой нормы, который ответствен не только за свое поведение, но и за последствия этого поведения. Важным фактором ответственности является причинная связь между влиянием активизированных бездействием неблагоприятных условий и неблагоприятным изменением правового предмета.

Тамаш Шаркёзи

*О праве хозяйственной реформы в Китае, ч. V. О системе хозяйственных договоров*

В первой части статьи дается обзор исторического развития правового регулирования хозяйственных договоров, потом дается подробный анализ структуры Закона 1982 года о хозяйственных договорах, рассматривается ход его исполнения и его связь с Основании гражданского права. Автор излагает свое мнение о том, что в противовес венгерскому правовому регулированию китайское договорное право как в своей общей части, так и в связи с отдельными типами договоров принимает основной моделью связи между предприятиями. Китайские предприятия заключают друг с другом как коллективные плановые договоры, так и рыночные договоры. Общие правила, касающиеся этих договоров, содержатся в Законе. В заключительной части статьи дается обзор основных типов хозяйственных договоров, урегулированных до сих пор в китайском праве.

Emil Erdősy:

*Untersuchungen im Kreis der Unterlassungsverbrechen*

Der Autor untersucht die zwei Formen der Unterlassungsverbrechen aus dem Standpunkt der strafrechtlichen Verantwortlichkeit: die als ein formales Verbrechen geregelte Unterlassung und die als ein Ergebnisverbrechen geregelte Unterlassung. Seine Hauptfeststellungen sind: Im ersten Fall wird die Situation die eine Aktivitat fordert, nicht vom Tater herbeigeführt, die Aktivitatspflicht wird durch eine Strafregel konstituiert, ein jeder kann Tater werden, die Folgen der Unterlassung sind bedeutungslos. Im zweiten Fall ist es der Tater, der mit einem bürger- oder arbeitsrechtlichen Vertrag oder durch das Inbetriebhalten einer Gefahrquelle die Situation herbeiführt, in der er, um gewisse negative Ereignisse zu vermeiden, eine standige Aktivitat ausüben soll. Der Tater kann nur der Adressat einer speziellen Rechtsregel sein, wer nicht nur für sein Verhalten, sondern auch für dessen Folgen haftet. Ein wesentliches Schuldelement ist der kausale Zusammenhang zwischen der Wirkung der durch die Unterlassung aktivisierten ungünstigen Bedingungen und dem negativen Veranderung des Rechtsgegenstandes.

Tamás Sárközy:

*Über das Recht der chinesischen Wirtschaftsreform Teil V.: Über das System der Wirtschaftsvertrage*

Der erste Teil der Studie gibt einen Blick in die geschichtliche Entwicklung der rechtlichen Regelung der Wirtschaftsvertrage, danach folgt die ausführliche Analyse des Aufbaus und der Durchführung des Gesetzes aus 1982 über die Wirtschaftsvertrage, und dessen Verhaltnis zu den Grundregeln des Bürgerlichen Rechts. Der Autor stellt fest, dass das chinesische Vertragsrecht sowohl in seinem allgemeinen Teil, als auch bei den einzelnen Vertragstypen im Gegensatz zur ungarischen Regelung die Kontakte zwischen den Unternehmen als Grundmodell annimmt. Zwischen den chinesischen Unternehmen kommen sowohl kollektiven Planvertrage, als auch Marktvertrage vor, und das Gesetz enthalt die allgemeinen Regeln, die sich auf diese Vertrage beziehen. Zuletzt gibt die Studie einen Überblick über die im chinesischen recht bisher geregelten wichtigsten Wirtschaftsvertragstypen.

Emil Erdősy:

*Research concerning crimes of ommission*

The author analyzes the two types of ommission, relevant in criminal law — i.e. ommission, regulated as a formal criminal act and the one, being relevant only in case of a result — from the point of view of criminal law liability. His main points are, as follows: (i) in the first case the situation, obliging to act, has not been created by the tortfeasor; the obligation to act is defined by the law; anybody could qualify himself, as a tortfeasor: the existence or the nonexistence of the result is irrelevant. (ii) In the second case it is the tortfeasor himself to create the situation obliging him to act to prevent the harmful consequences of the same situation; the tortfeasor is always the one, especially defined by the law; it is an essential condition of criminal law liability that a causal relation should exist between the effect of the disadvantageous condition having been activized by the ommission and the harmful change in the subject, protected by the law.

Tamás Sárközy:

*On the law of the Chinese economic reform, Part Five*

The first part of the study gives a short account of the historical development of the legal regulation of economic contracts. Its second part analyzes the structure and the enforcement of the 1982 law on economic contracts, as well, as its relation to the Bases of Civil Law. The author points out, that — in contrast to the Hungarian regulation — Chinese contract law regards the relations between enterprises as basic model of the regulation, either in its general part, or with the particular types of contract. The law contains rules concerning both the collective plan contracts and the market contracts, which occur between the Chinese enterprises each. The final part of the study reviews the types of contract, regulated by the Chinese law.

# PÁLYÁZATI FELHÍVÁS

A Társadalmi Beilleszkedési Zavarok kutatásának Programtanácsa pályázatot hirdet olyan szakemberek számára, akik közvetlenül nem részesülnek a főirány pénzügyi támogatásában, vagyis nem vesznek részt a Ts 3/4-es kutatási programban, az alábbi témakörökben:

— **A deviáns viselkedés területi jellemzőinek vizsgálata**

— **A Magyarországon jelentős devianciák történeti aspektusai**

— **Az intézeti életrend megújítására irányuló kísérletek a nevelőotthonokban és a nevelőintézetekben**

— **Szenvedélybetegségek megelőzésének és gyógyításának lehetőségei**

— **Az öngyilkosság a fiatalok körében — megelőzés eredményessége az egészségügyi szolgálat, a gondozó intézmények rendszerében (területi ellátási modellek)**

— **Beilleszkedési zavarokkal foglalkozó hatóságok és „kezeltjeik" kapcsolata és együttműködése (esettanulmányok, elemzési összegzések)**

— **A deviáns jelenségek tömegkommunikációs megjelenítése, és az ezzel kapcsolatos jogi és etikai problémák**

A pályázat fő célja azoknak a **kutatási eredményeknek** és **rendszerezett gyakorlati tapasztalatoknak** a feltárása, amelyek a kutatási program szervezetén kívül születnek meg, de a kutatási program tudományos céljainak vagy az intézményrendszer gyakorlati fejlesztése feladatainak magas szinten megfelelnek. A pályázaton részt vehetnek mindazok a szakemberek, akiknek tevékenységi köre a társadalmi beilleszkedési zavarokkal, azok megelőzésével, az érintettek ellátásával kapcsolatos.

A pályamunka terjedelme 3—5 szerzői ív (60—100 2-es sortávolsággal gépelt oldal).

**Beküldési határidő: 1987. december 31.**

A nyomdakész formában elkészített pályázatokat 3 példányban a TBZ kutatási program Programirodájára (MTA 1051 Budapest, V. ker. Münnich Ferenc u. 7. I. em. 127.) kérjük névmegjelöléssel és postai cím feltüntetésével eljuttatni.

**PÁLYADÍJAK**

**I. díj 30 000 Ft**
**II. díj 20 000 Ft**
**III. díj 15 000 Ft**

Megfelelő színvonalú pályamunkák beérkezte esetén kategóriánként több díj is kiadható. A pályázatokat bizottság bírálja el.

**Eredményhirdetés: 1988. június**

A díjazott pályamunkákat a kutatási program részben vagy egészben közre kívánja adni.

Budapest, 1987. január

**A Társadalmi Beilleszkedési Zavarok kutatási program Programtanácsa**

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-624. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96 162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fq 5003 F/ET

XLII. új évfolyam 5. szám Budapest, 1987. május hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

TARTALOM

SAJÓ ANDRÁS
Környezetvédelmi jogunk továbbfejlesztéséről ..... 213

SÓLYOM LÁSZLÓ
A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése ..... 221

TAMÁS ANDRÁS
Bírság és bonum a környezet védelmében ..... 227

TÖRÖK GÁBOR
Környezetvédelmi szervezetrendszerünk néhány kérdése ..... 234

PERSÁNYI MIKLÓS
A környezetvédő társadalmi aktivitás feltételei és gyökerei ..... 240

**Szemle**

HALMAI GÁBOR
A környezetvédelem hatósági szervezeti-jogi kérdései néhány tőkés ország jogrendszerében ..... 249

BOGULJUBOV, Sz. A.
Az ökológiai intézkedések nyilvánosságának jogi ösztönzése ..... 254

**Jogirodalom—Jogélet**

Tremmel Flórián: A magánvád (FEHÉR LENKE) ..... 259

Hajdú Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában (IJJAS JÓZSEF) 260

SZALAY PÉTER: Praetor ius facere non potest(?!) avagy tanácskozás a bíróságok jogalakításban betöltött szerepéről a Legfelsőbb Bíróságon ..... 262

BÁNYAI LÁSZLÓ
Axiológia és jog — Jugoszláv—magyar módszertani konferencia az MTA ÁJI-ben ..... 265

MARX KÁROLY
KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM
Központi Könyvtára
Telefon: 176-827 Telex: 224186 mkke h.
1828 Budapest 5. Pf.: 489

*СОДЕРЖАНИЕ: Андраш Шайо:* О дальнейшем развитии венгерского природоохранительного права. — *Ласло Шойом*: Некоторые предварительные вопросы распределения рисков окружающей среды. — *Андраш Тамаш:* Штраф и бонум в интересах охраны окружающей среды. — *Габор Тёрёк:* Некоторые вопросы системы органов по охране окружающей среды в Венгрии. — *Миклош Першаньи:* Условия и корни общественной активности по охране окружающей среды. — *Обзор: Габор Халмаи*: Властные организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в правовой системе некоторых капиталистических стран. — *С. А. Боголюбов:* Правовое стимулирование гласности экологических мероприятий. — *Юридическая литература — юридическая жизнь:* Треммэл Флориан: Частное обвинение *(Ленке Фехэр)*. — Хайду Лайош: Преступление и наказание в Венгрии последней трети XVIII века *(Йожеф Ийаш)*. — *Петер Салаи*: Praetor ius facere non potest(?!) — совещание в Верховном Суде о роли судов в формировании права. — *Ласло Баньаи:* Аксиология права — методологическая конференция ученых-юристов ВНР и СФРЮ в Институте государства и права ВАН.

*INHALT: András Sajó:* Über die Weiterentwicklung unseres Umweltschutzrechts — *László Sólyom:* Vorfragen der Risikoverteilung im Umweltrecht — *András Tamás:* Strafgeld und Bonum im Schutz der Umwelt — *Gábor Török:* Einige Fragen des Organisatonssystems unseres Umweltschutzes — *Miklós Persányi:* Die Bedingungen und Wurzeln der gesellschaftlichen Aktivität im Umweltschutz — *RUNDSCHAU: Gábor Halmai:* Die behördlich- organisatorisch-rechtliche Fragen im Rechtssystem einiger kapitalistischen Staaten — *Sz. A. Boguljubov:* Der rechtliche Antrieb der Öffentlichkeit der ökologischen Massnahmen — *RECHTSLITERATUR — RECHTSLEBEN: Florian Tremmel:* Die Privatanklage *(Lenke Fehér)* — *Lajos Hajdú:* Straftat und Strafe in Ungarn im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts *(József Ijjas)* — *Péter Szalay:* Praetor ius facere non potest (?!) oder Diskussion über die Rolle der Gerichte in der Rechtsbildung im Obersten Gerichtshof — *László Bányai:* Axiologie und Recht — Jugoslawisch—ungarische metodologische Konferenz im Institut der Staats- und Rechtswissenschaften der ungarischen Akademie der Wissenschaften.

*CONTENTS: András Sajó:* On the improvement of our laws on the protection of the environment — *László Sólyom:* Some preliminary question on the distribution of environmental risks — *András Tamás:* Fine and bonum for the protection of environment — *Gábor Török:* Some problems of our environmental protection system — *Miklós Persányi:* Roots and conditions of societal activities for the protection of the environment. *Review. Gábor Halmai:* Organizational and legal question of pollution control authorities in the laws of some capitalist countries — *S. A. Boguljubov:* Legal promotion for the publicity of ecological measures. *Legal literature-legal life:* Flórián Tremmel: Private accusation *(Lenke Fehér)* — Lajos Hajdú: Crime and punishment in Hungary in the last decades of the 18th century *(József Ijjas)* — *Péter Szalay:* "Praetor ius facere non potest" (?!) — conference about the role of the courts in the formation of the law at the Supreme Court — *László Bányai:* Law and axiology — Methodological conference with Yugoslaw and Hungarian participation in the Institute for Legal and Administrative Sciences.

XLII. új évfolyam 5. szám Budapest, 1987. május hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-827 Telex: 224186 mkke h 1828 Budapest 5. Pf.: 489

*Sajó András*

## Környezetvédelmi jogunk továbbfejlesztéséről

Hazánkban, akárcsak más országokban, a közérdeklődés és a jogfejlesztés hosszabb ideje foglalkozik a környezetromlás kérdéseivel.* A fokozódó aggodalom és a szigorodó szabályozás ellenére a környezet állapota sok tekintetben aggodalomra ad okot. A szabályozás sikertelensége sok kutató véleménye szerint a végrehajtás elégtelenségében keresendő. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete és a Marx Károly Közgazdasági Egyetem Gazdasági Jogi Tanszéke 1986-ban iparvállalatok körében vizsgálta, mint viselkednek a termelők a környezetvédelmi előírások kihívása közepette. A jelen tanulmány bemutatja a vizsgálat főbb tanulságait, majd ebből kiindulva — a nemzetközi tapasztalatokat is felhasználva — de lege ferenda megfontolásokat teszünk.

### *1. Milyen a vállalatok jogi helyzete a környezetvédelemmel kapcsolatos jogszabályok és jogalkalmazói gyakorlat tükrében*

A hatályos jog ingadozni látszik abban, hogy mely gazdálkodó szervezetekre kívánja terhelni a környezet szennyezésével okozott károkat. Abban sem mutatkozik egyértelműség, hogy kik azok, akiknek magatartásától a környezeti ártalmak megelőzését kívánják, s végül nem egyértelmű a jelenlegi bírságkoncepció következtében az sem, hogy a megelőzésre hivatottak és a kárviselésre hivatottak köre között milyen a kapcsolat. Ez a probléma gyakorlatilag úgy vetődik fel, hogy a különféle környezetvédelmi jogszabályok más és más alanyi körre állapítanak meg különféle kötelezettségeket, illetve hárítanak különféle terheket.

A szabályozás szintjén a következő problémák mutatkoztak a vállalati tapasztalatokra is tekintettel:

— a megállapított kibocsátási szintek;

— az ezek érvényesítésére szolgáló kötelezések;

— a mérések;

— a kapcsolatok a hatóságok és a gazdálkodó szervek (üzemeltetők, illetve egy későbbi szakaszban szennyezők) között;

— a bírságok és ezek méltányossága.

A jelzett problémák egy része műszaki jellegű, s mint ilyenek kívül esnek illetékességünkön. Az azonban, hogy ilyen mennyiségű műszaki jellegű kétely merül föl egy szabályozás kapcsán, önmagában elgondolkodtató. A jogtudományi tapasztalat szerint a szabályozás kialakult módjában gyanítható a hiba. (A potenciális szennyezők, illetve a gazdasági szervezetek jogalkotásba való bevonására még visszatérünk.)

A vizsgált vállalatoknál a termelési folyamatok eltérő jellege szerint a különféle környezeti elemek megóvása más-más mértékben került előtérbe. Bizonyos fokig éppen a környezetvédelmi tevékenység megvalósítása következtében más és más környezeti elemek károsítására kényszerülnek a vállalatok. A vízszennyezés megakadályozása érdekében pl. a kiszűrt anyagok elhelyezése veszélyes hulladék kezelési problémákat okoz, elégetése viszont légszennyezési gondokkal jár. Ez a műszaki jellegű probléma komoly jogszabályi kollízióra vezet. Mivel a környezetvédelmi törvény csak látszólagos egységbe foglalja a környezet védelmét és az ténylegesen részben más főhatóság alá tartozik, a végrehajtási szabályok szintjén párhuzamosságok alakulnak ki. Vajon a veszélyes hulladék engedély nélküli égetése a levegővédelmi vagy a hulladék-kezelési előírást sérti-e? Ugyanilyen párhuzamok jelentkeznek a víztisztaság „fenyegetése" és a hulladék szabálytalan tárolása kapcsán stb. Már ezen a ponton is a környezetvédelmi hatósági eljárási és anyagi jog egységesítésének igénye mutatkozik meg.

Minden vizsgált vállalatnál, részben a technológia ellenőrzéséhez kapcsolódóan, kialakult a környezetvédelemmel foglalkozó személyek köre. A környezetvédelem hatósági vonatkozásai — nyilvántartásuk, mérések, tárgyalások a hatósággal — három-tizenkét ember foglalkoztatásával, illetve ennek megfelelő munkaidőalappal jártak. A nyomtatványok bonyo-

---

*Sajó András* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

* A tételes joganyag áttekintésére ld. Kilényi Géza és Tamás András munkáit.

lultak, gyakran hiányoznak, így az adatszolgáltatási kötelezettségnek a vállalatok késve tesznek eleget. Ebben a tekintetben a hatóságok megértően járnak el.

A vállalatok számára a kibocsátási, illetve terhelési szintszabályozás elsősorban szakaszossága miatt jelent problémát. Az egy adott időszakban — gazdasági viszonyaink miatt óhatatlanul lassan — megvalósítható vállalati környezetvédelmi beruházások nem képesek utolérni a normák szigorodását.

Feltételezésünk szerint — összehasonlítva a magyar kibocsátási normákat a nemzetközi standardokkal — belátható időn belül további kibocsátás-szigorítás — különösen a levegő védelmében — elképzelhetetlen. Az eddigi nehézségek újratermelődésének veszélyét az idézi fel, hogy a környezeti terhelési értékek betartása valószínűleg a jövőben sem fog megvalósulni, miközben esetleg még szigorúbb terhelési előírások válnak szükségessé (a társadalmi érzékenység fokozódásával) meghatározott körzetekben.

A *végrehajtási deficit* Magyarországon is jelentkezni fog. Az alábbiakban tárgyaljuk ennek a hatósági kapcsolatokban rejlő okát. A jelenség azonban nem korlátozható arra, hogy a hatóság — megítélésünk szerint nem mindig indokolatlanul — eltekint a szabályok érvényesítésétől, vagy egyszerűen nem képes észlelni a szennyezéseket. A jogérvényesítés szintjén részben megvalósul a gazdasági lehetőségek figyelembevétele, az, amit a szabályozás — mivel bizonyítania kell, hogy mindent megtett a környezet védelmében — sok összefüggésben figyelmen kívül hagy. Kulcsár Kálmán akadémikus bizonyította be, hogy a túlvállaló állam, mivel nem képes célkitűzéseit megvalósítani, a legolcsóbb eszközhöz folyamodik: teljesíthetetlen jogi előírásokat gyárt, deklaratív törvényeket hoz, amelyeknek demonstratív funkció mellett jórészt diszfunkcionális következményei vannak.

A jelen esetben egy alacsony társadalmi ellenőrzöttségű szinten, a hatósági diszkréció szélső határáig menve, történik meg a gazdasági realitások legalább részleges figyelembevétele, az; hogy az adott gazdasági mechanizmus mellett nem lehet hirtelen, ugrásszerűen javítani a környezet állapotán. A terhelési normákhoz képest mutatkozó végrehajtási deficit azonban nemcsak a végrehajtó állami szervek „megértésén" (mások szerint túlzott engedékenységén), nem is a mérés abszolút vagy objektív korlátain múlik. (A műszerezetlenséget és esetenként a hozzáértő apparátus hiányát értjük ezen.) A végrehajtási deficit jelentős mértékben azért alakul ki, mert a szabályozás jórészt figyelmen kívül hagy — legalábbis szankciós szinten — egy sor számottevő szennyező forrást (ld. a kéndioxid kibocsátók jelentős részének „mentesítését", vagy más összefüggésben a gépkocsi-emisszió iránti „megértést").

Ha pedig mindez így van, akkor az egyedi engedélyezési vagy az általános technológiai előírások fognak szigorodni. Így tehát a jelzett probléma, a megvalósított beruházás és a hatósági követelmény közti távolság továbbra is fennmarad és gondot fog okozni.

Általános problémaként jelentkezett, hogy a különféle környezetkímélő berendezések üzembe állítása a vállalatokon kívül eső okokból (engedélyezés, tőkés importkorlát) túlságosan *elhúzódik*, valamint hiányoznak a megfelelő gazdasági lehetőségek is, amelyek a környezetvédelmi célú beruházásokat elismerik. Különösen súlyos gond, hogy egy új technológia vagy létesítmény — mely egyébként termelési célú — jelentősen többe kerül, ha megfelelő környezetvédelmi előírásoknak tesz eleget. Ilyenkor azonban nem élvezi az egyébként deklarált preferenciákat sem, a hitelkérelem a banknál a rosszabb megtérülési ráta miatt hátrányba kerül. Tisztán környezetvédelmi létesítmények viszont nem-termelő állóeszközként a jelenlegi szabályozásban adóalapnövelővé válnak.

A *vállalatok és a környezetvédelmi hatóságok kapcsolata* általában a törvényességi előírásoknak megfelel. A vállalatoknak elsősorban a vízügyi hatóságokkal volt rendszeres kapcsolata, a veszélyes hulladék elhelyezése és a légszennyezés, valamint zaj- és rezgésterhelés miatt a kapcsolatok a hatósággal esetinek mondhatók.

Általános probléma és törvényességi szempontból kifogásolható, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos hatósági eljárás — különösen pedig a jogorvoslat — rendszeresen túllépi az államigazgatási eljárási törvényben foglalt, illetve az ahhoz képest külön rendeletekkel jogszerűen felemelt határidőket.

A mérések tekintetében az eljárások alapvetően megnyugtatóan rendezettnek tűnnek, bár kisebb konfliktusok előfordulnak. Többnyire nem formalizált, de jogilag üdvözlendő megállapodások alakulnak ki a mérés során érvényesítendő együttműködésről.

A hatósággal kialakított kapcsolatokban általában a vállalatok részéről uralkodónak az együttműködésre törekvés mondható. Kivételes és nem mindig sikeres az a megközelítés, mely pl. a mérési eredmények vitatásával és különféle jogilag biztosított mentesítő körülmények alkalmazásával igyekszik a vállalat helyzetét erősíteni. Jogi természetű akadálya is van a dolognak, mivel a mérési eredmény nem hatósági aktus, így még a korlátozott jogorvoslati lehetőségek sem állnak nyitva. A vitatott mérést formailag csak a bírság elleni fellebbezésben lehet támadni. Egyébként — legalábbis a vízügy terén — a hatóság gondot fordít arra, hogy a mérési panaszokat kivizsgálja és a mérések értékelésére vonatkozó közlemény korrekten elzárkózik a szakmailag vitatható mérések figyelembevételétől.

A vállalatok együttműködési készsége azonban nem is annyira a jogorvoslati rendszer formai, mint inkább tartalmi korlátozottságából adódik. Az adott szabályozási rendszerben a hatóságnak a bírság megállapításában hihetetlenül nagy diszkrecionális joga van még akkor is, ha e diszkrecionalitás egy része (a területi besorolások) a központi szervet illeti meg, így a közvetlen kapcsolatot nem érinti.

Megítélésünk szerint — és ez nemcsak a vizsgált vegyipari vállalatokra áll — különösen a vízszennyezés esetén, de részben másutt is, ahol egyedi kibocsátási határérték megállapításra kerül sor, a vállalatok és a hatóság között egy ma még kevéssé formalizált *alkufolyamat* zajlik. Ennek egyik figyelemre méltó mozzanataként mindenütt megfigyelhető volt, hogy a bírság kiszabása előtt a vízügyi hatóság informális tárgyalást „intézményesít" a szennyezővel, ahol annak módja van mentségeit és problémáit kifejteni. Ez a megítélésünk szerint minden területen intézményesítendő gyakorlat hiányzik az OKTH felügyelete alá tartozó területek jó részén, ahol egyelőre nincsenek

meg a hatóság és a gazdálkodó szerv tartós együttműködésének tárgyi feltételei, sem pedig az ilyenfajta kapcsolatokhoz egyébként szükséges tartós kapcsolat. Ugyancsak akadálya az ilyen együttműködés kialakulásának az, hogy adott esetben a formailag eljáró hatóság (a tanács) és a szakmailag felelős szerv különválik.

Az említett alkufolyamat egyébként bizonyos fokig anyagi-jogilag megjelenik a jogszabályok szintjén is, hiszen a különféle létesítési engedélyezések, valamint a bírság-visszatérítést lehetővé tevő beruházások intézményesítése az alkut sugallja.

Hatósági oldalról problematikusnak találják a jelen rendszer azon megoldását, mely a progresszív bírságrészeket visszahagyja a vállalatnál, amennyiben az megfelelő tisztító létesítmény megvalósítására vagy egyéb környezetre kedvező technológiai változtatásra vállalkozik. (Lásd pl. a 3/1984. OVH sz. rendelkezés 7. §-át.) A hatóság szerint ez alkalmat ad a vállalatoknak arra, hogy elhúzódó beruházásokkal taktikázzanak.

Alkotmányossági szempontból azonban aggályosabb, hogy a hatóságok ott, ahol a bírságszorzó diszkrecionális, az alapbírság megállapításakor ennek emelésével szankcionálják a beruházások elhúzódását. Formailag természetesen az ilyen esetben alkalmazott magasabb szorzó megfelel „az egyéb vízgazdálkodási" szempontok kritériumának, különösen mivel ezeket a szempontokat soha nem kellett jogilag kifejezni. Tartalmilag azonban a példa megint csak a formális levezethetőség elégtelenségére mutat rá alkotmányos viszonyok között. Lényegesen korrektebb lenne, a jogbiztonságot fokozná, ha a bírság visszahagyásakor szerződésben rögzítenék, hogy a beruházás ütemének elmaradása milyen mérvű alapbírság szorzótényező emelését teszi lehetővé. A beruházónak így ráadásul módja lenne megfelelő szerződéssel a kivitelezőre hárítani az ily módon már előre látható kárt.

Más kérdés, hogy az adott társadalmi körülmények között, a környezetvédelmi hatóságok és általában a közigazgatás társadalmi helyzetét figyelembe véve, ezek az alkuk mennyiben szolgálhatják a környezet védelmét. A szakirodalomban és részben a kutatók között is volt olyan álláspont, mely ezt a megegyezéses folyamatot visszaszorítandónak tartja. Ennek az álláspontnak az a magyarázata, hogy mind hazai, mind nemzetközi tapasztalatok szerint a közigazgatás hajlamos lehet *helyi érdekek,* vagy helyi politikai és gazdasági nyomások miatt a környezetvédelmi szempont érvényesülését háttérbe szorítani. Megfelelő szabályozási feltételek esetén viszont megteremthetők a hatóságra megfelelő nyomást gyakorló normatív feltételek, amelyek azonban lehetőséget hagynak arra, hogy a környezetvédelmi megelőzésre képes termelők számára optimális, leggazdaságosabb védelmi intézkedéseket alakítsanak ki — közösen.

Ennek az együttműködésnek azonban nemcsak a jogi keretei nem formalizáltak, hanem az is vitatott, mennyiben felel meg a mai környezetvédelmi szervezetrendszer teljesítménye a szolgáltató közigazgatással szemben támasztható követelményeknek. Az 1982-es állapot szerint mintegy 4000 nyilvántartott levegőszennyezőre 322 kötelezés jutott. A vízügyi igazgatásban évi 900 körüli vízjogi kötelezésre mintegy 600 bírságkiszabás esik. A környezetvédelmi szervek tevékenységében tehát erőteljes a hatósági, kényszerítő elem, mely először el akarja fogni a „szennyezőt", hogy azután ebből az erős, bírságolási diszkréciós pozícióból tárgyaljon vele.

A vizsgált vállalatoknál szerzett tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy viszonylag szabad kezet kapnak a technológiák kialakításában, a hatóság elsősorban a merev kibocsátási értékekhez ragaszkodik. Ez a hatósági álláspont tulajdonképpen a jogi szabályozásban tükröződő klasszikus hatósági magatartásnak felel meg. Itt nem a *szolgáltató közigazgatás,* hanem az ellenőrző, normákat betartató közigazgatás eszménye uralkodik. Mindez összefüggésbe hozható a szabályozás bírságcentrikusságával, hiszen a vállalat a feltételezések szerint főleg a bírságpénz megtartása érdekében vállalkozik környezetvédő beruházásra, vagy fokozott emberi körültekintést igénylő figyelemre a technológiában, illetve az üzemeltetésben.

Kérdéses, hogy van-e a bírságoló pozícióban folytatott alku helyett más sikeresélye a hatóságnak. De az sem bizonyos, hogy önmagában a bírság fegyverével a számukra — környezetvédelmi célra — legmegfelelőbb irányba képesek az alkut terelni. Rendelkeznek-e a szolgáltató közigazgatáshoz szükséges szakértelemmel a környezetvédelemmel foglalkozó hatóságok?

Erre vonatkozóan hatóságonként, illetve védett jogtárgyanként eltérő válasz adható. Esetenként a szakhatóság, vagy a megbízásából eljáró szerv ugyanis komoly gazdálkodó tevékenységet is folytat, ami jelentősen növeli szakértelmét. Ám alkotmányossági szempontból így igen kényes helyzet keletkezhet: a hatóság, mely egyben olyan termelő, aki képes a javasolható megoldást megvalósítani — alkalmasint egyedül képes —, hatósági helyzetében rákényszerítheti az ügyfelet arra, hogy vele végeztesse el a káros szennyezés megszüntetését célzó munkákat. Ez szélső esete annak az általunk más összefüggésben (közszolgáltatók, monopolvállalatok: MÁV stb.) vizsgált helyzetnek, amelyben hatósági jogosítványokká erősíti a szabályozás a *monopolhelyzetet* és erőfölényt.

Amennyiben azonban a káros szennyezés a gyártási technológiával függ össze, úgy nagyobb vállalatok esetén a szakértelem és a műszerezettség inkább a vállalatok javára billenti a mérleget. A közigazgatásnak tehát — az adott szabályozási keret szorításában is — jelentős mértékben egyszerűen nincs is más választása, mint a hagyományos bírságolás. Ráadásul a bírság a forrása a környezet védelmére fordítható beruházásoknak is. Így azután a bírság jogintézményében túlságosan sok elem keveredik, és *jelen állapotában* semmiképpen sem képes megvalósítani azt a funkciót, amelyet a közgazdaságtudományi szakirodalom szinte egybehangzóan szán neki, hogy ti. a társadalmilag legolcsóbb környezetvédelmi megoldást alakítsa ki. (Ezt úgy érhetné el, hogy azt terhelné a környezetszennyezés csökkentésével, aki az egységnyi csökkentést a legolcsóbban képes megvalósítani.) Nem felel meg azonban a közigazgatási bírság rendészeti jellegének sem. Ehelyett a bírság egyszerre bevételi forrás, rendészeti kényszereszköz a hatósági előírás betartására, átalánykártalanítás és felróható magatartások büntetése.

Ebben az összemosottságban viszont nem lehet megkülönböztetni a különféle hozzáállásokat, azt,

hogy mikor van szó *vétkes emberi hanyagságról* és mikor gazdasági-műszaki *korlátokról*. Ez azután a környezetszennyezők társadalmi megítélésében elfogultságra, másfelől pedig bizonyos elkeseredettségre és defetizmusra vezet a szennyezni kényszerülő — ám de facto a közigazgatásnak ellenszegülésért megbélyegzett — bírságoltak körében.

A környezetre „káros", ezért bírságolandó kibocsátásnak a kibocsátási szinthez kötése olyan látszatot teremt, mintha a környezet védelmében valamiféle egzaktság létezne. A szabályozás nem vesz tudomást arról, hogy — különösen új, esetleg éppen a régi berendezések kibocsátásának csökkentésére, a hulladékok kezelésére vonatkozó — megoldások még kipróbálatlanok. (Egyes esetekben egyszerűen nincs megoldás, pl. mert nincs veszélyes hulladékégető.) A kibocsátási szinthez ragaszkodó szemlélet arra sincs tekintettel, hogy bizonyos szint feletti tisztítás (pl. egyes folyamatok végterméknél 95% felett) műszaki képtelenség. A vállalatok egy részénél tapasztalható volt, hogy a környezetvédelmi feladat megoldásával megbízott tervezőcégek hosszú idő után sem oldották meg sikeresen a feladatot, ráadásul ez csak a — hatóságilag jóváhagyott — létesítés után derült ki. Ezeket az erőfeszítéseket a hatóság nem értékeli — a jogszabályok keretei között nem is értékelheti — kellően.

A műszaki lehetőségek figyelembevételére hivatalosan lényegében csak központilag van mód, amennyiben az 1003/1979. sz. Mt. határozat 5. pontja felhatalmazza az OKTH elnökét arra, hogy a légszennyező részére kedvezőbb kibocsátási határértéket állapítson meg, ha a korszerű tisztító berendezés gondos üzemeltetés esetén sem alkalmas a jogszabályban megállapított határértékeknek megfelelő hatásfokú tisztításra.

A bírságok kapcsán szólnunk kell arról, hogy a hatóságoknak a különféle szorzók megállapításában alkotmányosan nem kellően ellenőrizhető mérlegelési joga van. Ez adott esetben oda vezethet, hogy pusztán a vállalattal kialakított érintkezés, az *informális kapcsolatok* kerülnek értékelésre ezek felhasználásában. A különböző szorzók — amennyiben viszonylag meghatározottak — a befogadó védelmének szempontjához igazodnak. Bár az említett alkuhoz a szubjektíve emelhető és csökkenthető szorzók a hatóságnak jó lehetőséget biztosítanak, úgy tűnik, e diszkrecionalitás megadása csak akkor lehet indokolt, ha ezzel gazdasági-hatékonysági szempontokat lehet „honorálni". A jelen helyzetben a bírságszorzók ilyen állapota alkotmányos szempontból is kétséges.

A bírság a központi erőforrások és a helyi környezetvédelmi hatósági szolgáltatási lehetőségek korlátozottsága miatt óhatatlanul, de nem feltétlenül hasznosan áll a jelenlegi jogi megoldás középpontjában. A bírságrendszer jelenleg — éppen a helyi befolyások és a viták kerülésére — a kibocsátási szint szigorú meghatározásával operál. Az a látszat keletkezik, hogy az ártalmas szint valami objektív adottság, melynek kiküszöbölése lesz a hatósági cél. Holott a környezetvédelmi cél a befogadó terhelésének csökkentése, illetve a befogadó minőségének megőrzése. A jogi szabályozásban azonban ez megint a bírság diszkrecionális megállapításának jogaként szerepel (szennyvízbírság), bár ezzel párhuzamosan mód van egyedi kibocsátási szint szigorítására is. (Évente mintegy harminc, a jogszabályinál kedvezőbb egyedi határérték megállapítására vonatkozó kérelemmel fordulnak a hatósághoz; mintegy kétharmaduknak helyt ad a hatóság.)

A levegő védelmében az egyedre uniformizált kibocsátási határértéknél a határérték meghatározásának módjába került át a diszkrecionalitás, amelyet az OKTH elnöke gyakorolhat *saját maga által alkotott jogosítványként*. A 4/1986. OKTH sz. rendelkezés 1. sz. melléklete ugyanis „biztosítja" azt a jogot az OKTH elnöke számára, hogy a területi kibocsátási határérték meghatározásában szereplő terhelési index helyett egy konkrét vállalatra más értéket vegyen figyelembe.

(A 21/1986. Mt. sz. rend. 4. § (4) bek. ugyanis megítélésünk szerint nem ad általános felhatalmazást az OKTH elnöke számára a kibocsátási határértéktől eltérésre — még a kiemelt nagyvállalatok bírságkedvezményéhez is, egyebek közt, az ágazati miniszter kezdeményezése szükséges, ami egyébként a normatív mentesítésnek még a látszatát sem hagyja meg. A 4. § (4) bek. csak a (3) bekezdés szerinti megállapítás alól ad eltérési jogot, a környezeti állapotra tekintettel.)

A bírság alapját képező emissziós szint és a befogadó elfogadhatónak minősített terhelése között nincs egyértelmű megfeleltetés, sem megfeleltethetőség. A kibocsátás túllépését a jelenleginél nagyságrendileg nagyobb ráfordítás esetén sem lehetne minden területen tetten érni. Az alkalmazott ellenőrzések, mintavételek nem biztosíthatják, hogy a tényleges állandó kibocsátás egészéről biztos információval szolgáljanak; ráadásul a gyártott termékek köre és gyártásuk módja is változik. Az a feltevés tehát, hogy a bírságok fedezhetik a környezetkárosítást, nem áll meg.

Ez a körülmény pedig ismét arra utal, hogy csak a hatóság és a vállalatok *együttműködése* esetén valósulhat meg a környezetvédelmi célkitűzés — pusztán kényszerítéssel nem. Az önkontroll-módszer is csak a bizalmi elv alapján működik — egyébként azzal is vissza lehet élni, és az önkontroll ellenőrzésének lehetőségei is korlátozottak. Ráadásul az automatikus ellenőrző — esetleg regisztráló — rendszerek működtetése az USA-beli anyagi lehetőségeket is meghaladta, nem is szólva a megoldásban rejlő gazdasági pazarlásról.

A bírságolásra építő megközelítésnek azt is látnia kell, hogy végeredményben a bírságolás birtokában is csak kevéssé uralható a gazdálkodó szervezetek magatartása. Végül is, ha azt vesszük, hogy a vízügyi hatóság 1984-ben első fokon 437 mFt-ot vetett ki 270 ipari szennyezőre, még a maximális progresszív részt számítva sem lehetett — átlagosan — kétmillió forint értéknél nagyobb kényszerítő erő a hatóságnál egy-egy vállalattal szemben. Bár a bírság a vállalat legérzékenyebb pénzalapjába vág, végeredményben olyan összegekről van szó, amelyek „megmentése" aligha ösztönöz olyan környezetvédő beruházásra, mely „a káros szennyezést" megszüntetné. A hatóságnak be kell tehát érnie bizonyos káros szennyezések csökkentésével. (A vizsgált vegyipari vállalatok esetében azonban 10—20 mFt körül van a szennyvízbírság és ezek az összegek bizonyos arányosságot mutatnak a saját erőforrásból a VII. ötéves tervre tervezett beruházásokkal, illetve a beruházásokban a környezetvédelmi célra tervezett összeggel.)

Megítélésünk szerint — a jelenlegi bírságkonstrukció keretei között — lehetővé kellene tenni, hogy a különféle környezetkímélő vagy javító beruházások egymásba konvertálhatók legyenek, hogy tehát a vállalat a leghatékonyabb csökkentő beruházás alapján valósíthassa meg környezetkímélő beruházását. Ez természetesen a különféle környezetvédelmi alapok elkülönültségének megszüntetését feltételezné. Megítélésünk szerint továbbá a progresszív bírság visszahagyása elegendő „játékteret" hagy a hatóság számára ahhoz, hogy ésszerű alkuban bírja rá a vállalatot környezetvédelmi elképzeléseinek elfogadására. A bírságszorzókkal való játéklehetőség megadása tehát ebből a szempontból is felesleges.

A bírsággal „ösztönzés" politikájának érvényesülését akadályozza továbbá, hogy a vállalatok beruházásra fordítható eszköze a jelen elvonási rendszerben rendkívül korlátozott. Jellemző a bírságmegtartás kevéssé motiváló erejére, hogy a Központi Környezetvédelmi Alapban növekvő „tartalék" képződött, mivel a vállalatoknak nincs módjuk megindítani vagy kellő ütemben folytatni azokat a beruházásokat, amelyekhez az Alap támogatást nyújthatna.

Mindez azonban túlmutat a környezetvédelmi hatóságok és a vállalatok kapcsolatán és a környezetvédelemmel kapcsolatos központi gazdaságszabályozásban mutatkozó végrehajtási deficitre utal. Arra nevezetesen, hogy a környezetvédelem prioritása ellenére a környezetbarát beruházásokat lényegében diszpreferálja a gazdasági szabályozórendszer. A 419/1985. (P. K. 14) MNB. sz. közl. a hitelpolitikáról ugyan megemlékezik a környezetvédelemről (IV.(4./a), de ez csak egy a sok preferált cél közt. A környezetvédelmet megtaláljuk az állami támogatásban részesíthető célok közt. (Ha ugyan még hatályos az 1004/1981. Mt. sz. hat.) A tényleges helyzet azonban az, hogy például a kifejezetten környezetvédelmi berendezés a nem termelő állóeszközök közt növeli a vállalat adóját, a bírság után pedig, ha a káros szennyezés megszüntetését szolgáló beruházásra fordítják is, számottevő költségvetési befizetésre kénytelen a vállalat.

### 2. *Közeli és távlati megoldási javaslatok*

Magyarország a környezetvédelmi problémák megoldása terén egy meghatározott megoldási módot választott, azt, amelyet a *közigazgatás hagyományai* kínáltak. Reálisan véve figyelembe a lehetőségeket, hacsak valamilyen rendkívüli esemény a társadalmat a jelenleginél sokkal környezetérzékenyebbé nem teszi, a környezetvédelem a továbbiakban is a ma körvonalazódó igazgatási rendszerben, igazgatási eszközökkel fog megvalósulni. Ez — figyelembe véve azokat az előrejelzéseket, amelyek a közigazgatás igen mérsékelt várható színvonal-növekedésére vonatkoznak — az eddigi szabályozási sajátosságok újratermelését eredményezi.

A jelenleg kialakított megoldásban már túlságosan nagy tőke, politikai elkötelezettség és tehetetlenség rejlik ahhoz, hogy lényeges változásával számolhatnánk. Ezért bár figyelembe vettünk olyan modelleket, amelyek a gazdasági érdekeket inkább tükrözik, és ennek megfelelően önmagukban a jelenlegi rendszereknél talán hatékonyabbak, be kellett látnunk, hogy a gazdasági alkotmányosság követelményeit az adott közigazgatási szemlélet keretei közé kell beépítenünk és legfeljebb abban reménykedhetünk, hogy ezek a megoldások hatékonyságukat bebizonyítva távlatilag egyre inkább meghatározzák majd az igazgatást.

A közigazgatás ezen erősségét feltételezve, paradox módon javaslatainkban egyúttal feltételezzük a közigazgatás anyagi-műszaki felkészületlenségét is. Mivel a környezetvédelmi apparátusnak nincs elegendő szakembere, sem műszere, ezért, ha eredményesen kíván működni, rákényszerülhet a gazdálkodó szervezetek és más társadalmi erők támogatásának egyre kevésbé hatósági jellegű figyelembevételére.

A jelenlegi helyzet tehát paradox. Miközben a környezetvédelem hatékonnyá válásához törvényileg elismerten az (lenne) szükséges, hogy a gazdasági döntésekben a környezetvédelmi szempontot érvényesítsék, a gazdasági érdekeltek alkotmányos jogvédelme, úgy tűnik, azt kívánja, hogy a környezetvédelembe épüljenek be gazdaságiasabb szempontok. A környezet közigazgatási típusú védelme legalább az alkotmányos gazdasági érdekeket igyekezzen érvényesíteni.

A környezet védelme mindenekelőtt megelőzéssel biztosítható, vagyis megfelelő *tervezést* feltételez. Ezt a jórészt szintén közigazgatási tevékenységet egészíti ki a hatóságok kötelező-engedélyező tevékenysége, mint a tervek megvalósítása. A szolgáltató közigazgatás ezekből adódó szükséglete ellenére úgy tűnik, hogy a szabályozásban mind központibb szerepet kap a bírságolás.

A *bírságnak* számos lehetséges célja van: károsulti alapként szolgálhat, ahol nincs kimutatható okozó; „jelzés" a közigazgatás számára, hogy hol vannak a legsúlyosabb környezetszennyezők; az igazgatás által kiszabott büntetés; a közös tisztítás fedezete (adó jelleggel); a szennyező fizessen elv kiteljesítése, melytől prevenció várható. A környezetgazdaságtanban uralkodó álláspont szerint a szennyezés után elsősorban azért kell fizetni, hogy ily módon a természettel való takarékosságra ösztönözzenek. Az ármechanizmusba épülő környezethasználati teher, járulék arra terheli a környezet javításának, megóvásának költségét, aki azt a legolcsóbban, leghatékonyabban képes megvalósítani.

Hivatalosan a szennyezési bírságok Magyarországon a közigazgatási határozatok (egyediek és normatívak!) végrehajtására hivatottak rábírni a közigazgatási kötelezetteket. Gyakorlatilag azonban, mivel a bírság arra ösztönöz (a progresszív rész visszatérítésével, illetve meghagyásával), hogy a szűkös fejlesztési alapot erre a célra fordítsák, alapfelhasználási ösztönzőnek tűnik, ami ellentétes a maga rejtettségében a gazdasági alkotmányossággal.

Bírság típusú terhelésekkel természetesen komoly eredményeket lehet elérni, anélkül is, hogy ezt közvetlenül összekapcsolnák valamilyen feltételezett kihágással. Hollandiában csak organikus vízszennyezők után 300 millió $ bevételre tett szert 1980-ban az állam, miközben a bírságolási rendszer az azt megelőző 10 évben már 60%-os víztisztítást eredményezett. Kérdés azonban, hogy ehhez képest milyen arányú terhet lehet róni a magyar gazdaságra. Különösen kérdéses

pedig ez azért, mert Hollandiában ez a teher az árakon keresztül érvényesíthető volt.

Bár a kutatócsoport néhány tagja az ártípusú környezetterhelést kifejező bírság híve, a magyar piaci viszonyok torzultságát figyelembe véve, továbbá tekintettel arra, hogy az ártípusú bírság ösztönző hatását viszonylag lassan fejti ki, úgy gondoljuk, hogy a bírság ilyenfajta továbbfejlesztése a közeli jövőben nem reális lehetőség. Ebből viszont az következik, hogy a szennyezésért kiszabható bírságot vissza kell vezetni eredeti határai közé: az ne legyen más, mint rendbírság, a reálisan meghatározott, környezetkímélő tevékenység biztosítéka. Ugyanakkor külön kell választani azokat a magatartásformákat, ahol valóban a *szennyező felróható* magatartása okozza a környezet károsítását. Mivel a közigazgatás lehetőségei és hatékonysági célkitűzései ennek beható vizsgálatát nem teszik lehetővé, méltányosnak és működőképesnek tűnik a felróhatóság vélelmezése a szennyezés bekövetkezése kapcsán. Arra azonban lehetőséget kell biztosítani a gazdálkodó szervnek, hogy kimenthesse magát. Ezt a fajta bírságot ugyanakkor nem helyettesítheti a szabálysértési bírság, mely kifejezetten személyirányult, és mint ilyen nem képes figyelembe venni a szervezetek sajátosságait.

A jelenlegi bírságrendszer illeszkedik ugyan formailag közigazgatási rendszerünkbe (alkotmányossági problémáira már utaltunk), de éppen közigazgatási rendszerünk erőforrásainak elégtelensége miatt a bírság a közeljövőben aligha lesz képes egyenlő és méltányos teherként környezetkímélő tevékenységre, a hatósági előírások betartására kényszeríteni. A jelenlegi szabályozás azt a látszatot igyekszik kelteni, hogy mintegy automatikusan kerül sor a szennyezés arányában a bírságolásra. Ennek a hipotézisnek nemcsak a kibocsátási szintek vitathatósága, (sajnos túlságosan is egyértelmű vitathatatlansága, megkérdőjelezhetetlensége), hanem a bírságolás alá esés véletlenszerűsége is ellentmond. Ha a levegőszennyezéssel kapcsolatban a kibocsátók 5%-át tudja a hatóság egy évben ellenőrizni, és az ellenőrzés sem tekinthető az adott üzemre statisztikailag reprezentatívnak, akkor valójában szinte véletlenszerű lesz, ki viseli a szennyezés terhét.

A jelenleg hatályos jogszabályokban tükröződő bírságolási állásponttal ellentétben, amint azt elvekben mindig is deklarálják, csak olyan megoldás képzelhető el, amelyben a hatósági kényszereszközök legfeljebb a „segélycsapat" szerepét játszhatják. A bírságolás és az alacsony tettenérési esély rendszerében kialakulhat egy „rabló-pandúr" játék, ami sem az alkotmányosságnak nem felel meg, sem a környezetnek nem tesz jót. A szabályozásnak tehát arra kell törekednie, hogy a hatóság és a gazdálkodók együttműködését mozdítsa elő.

A hatósági tevékenység középpontjába a merev kibocsátási szintek rovására a *technológiai* jellegű előírások, az erre vonatkozó konkrét megállapodások állítandók. A technológia meghatározásánál pedig a magyar jogi megoldással ellentétben (21/1986. Mt. sz. rendelet 4. § (3) bekezdés) és a nemzetközi törekvésekkel összhangban az adott gazdasági lehetőségeket is figyelembe kell venni, vagyis a működési előírásnak részben a konkrét hatósági aktusban kell meghatározódnia.

Egy ilyen reális lehetőségeket figyelembe vevő technológia előírása esetén már „normális" kényszerítő funkciója marad a bírságnak. Ez a technológia-irányult megközelítés a realitásokra alapoz, hiszen nem feledkezhetünk meg a kibocsátási határértéket egyébként sem mindig biztosító élenjáró technika beszerezhetőségéről. A megfelelő technológiát biztosító gépek beszerzése — részben az engedélyezési eljárás miatt — rendkívül hosszadalmas, sokszor pedig embargóba, vagy üzletpolitikai megfontolásba ütközik. A technológiai előírások természetesen rugalmasan értelmezendők, vagyis nem feltétlenül normatív jellegűek, hanem a hazai vagy a nemzetközi piachoz alkalmazkodó viszonyítással, referenciával helyettesíthetők. Alkotmányossági szempontból kívánatos, hogy e rendszerben valamilyen pártatlan testület hozza meg a határozatot, mely a bírósági eljárás elveit figyelembe véve működik (lásd svéd modell). A létesítési, üzemeltetési stb. határozatnak a környezetvédelemre vonatkozó összefüggéseit *egységükben* kellene elbírálni, éspedig egy olyan szervnek, amely maga közvetlenül nem felelős a környezet minőségének javításáért. A már hivatkozott svéd megoldásban egy központi szervezet látja ezt el, mely önálló tanácsokban hozza határozatát. A tanács vezetője egy bíró, tagjai között pedig független szakembereket, a környezetvédelmi hatóság képviselőjét és az ipar reprezentánsát találjuk.

Ez a központosított megoldás lehetővé teszi a helyi befolyások kikapcsolását, melytől jelenleg sokan és nem teljesen ok nélkül féltik a közigazgatást. Ugyanakkor a helyi elképzelések érvényesítésére is mód van, hiszen azok a kötelezően figyelembe veendő terület- és településfejlesztési tervekben kellően testet ölthetnek.

Bármilyen környezetvédelmi fejlesztési stratégiát kövessünk is, azt valószínűsíteni lehet, hogy a rendelkezésünkre álló szűkös erőforrásokat *összpontosítani* kell. Viszonylag kevés ártalom ellen lehet egyidejűleg hatékonyan fellépni. Az említett komplex környezetvédelmi elbírálás tenné lehetővé, hogy a jelenleg több főhatóságot érintő környezetvédelmi tevékenységben a meglévő szervezeti keretek megtartása mellett, egységesség és összpontosítás érvényesüljön. A hivatkozott engedélyező hatóság alkotmányossági értéke az elmondottak alapján vitathatatlan.

Az összehangolt környezetvédelmi politika igénye önmagában is megteremti a jogi összehangoltság szükségletét. De ha ilyen szempont nem érvényesülne is, pusztán a jogrendszer belső konzisztenciájának igénye is az átfogó, vagy legalábbis a jelenleginél sokkal *összehangoltabb jogi szabályozást* igényel. Ebben egységesen kellene rendezni az eljárást, továbbá egységes jelentést kellene tulajdonítani a kifejezéseknek és egységes, nyilvános kritériumrendszert kellene alkalmazni a mentesítésekre, a hatósági jogosítványokra stb.

A környezetszennyezések elhárítása részben újabb környezetszennyezést szül, a határproblémák, a párhuzamosságok állandóan újrateremtődnek. Ezzel kapcsolatban egyetlen összefüggésre utalunk (számtalan továbbit a résztanulmányok tartalmaznak). 1983-ban rendeletileg szabályozták, hogy milyen összetételű szennyvíz hasznosítható a mezőgazdaságban. A mezőgazdaságilag korlátozással, vagy korlátozás nélkül hasznosítható szennyvíz ugyanis megoldást látszott kínálni a víztisztítás gondjaira. A jogszabályt át-

tekintve azonban kiderül, hogy a mezőgazdasági célra engedélyezhető szennyvíz felhasználásához jóval több anyagot kell meghatározni, mint a szennyvízbírság kiszabásakor. Bizonyos összefüggésekben a határértékek 10-szer alacsonyabbak, más összefüggésben 10-szer magasabbak. Ugyancsak át kell vizsgálni az elhelyezésre használandó talajt. A mérési költségek és a mérések összehangolatlansága tehát egyáltalán nem könnyíti meg a szennyvízprobléma megoldását.

A tetszőleges tartalmú környezetvédelmi politika, amennyiben a gazdaságra támaszkodni akar, illetve amennyiben jogi szempontból meg kíván felelni a gazdasági alkotmányosságnak, a *távlati jogi kötelezettségvállalás* elvét kell érvényesítse. Ez a visszaható hatállyal kapcsolatban kifejtettek konkretizálását jelenti, azt, hogy a környezetvédelmi politikában jó előre meg kell határozni azokat a szinteket, igényeket, amelyeket érvényesíteni kívánnak. (A legutóbbi levegővédelmi szabályozás bizonyos fokig már megfelel ennek az igénynek, amennyiben három év türelmi időt ad a jelenleg már működő és a jelenlegi standardoknak megfelelő üzemek számára.) A határidőket a gazdasági lehetőségek figyelembevételével kell kialakítani; illetve az ilyen merev kötelezés részben feleslegessé válik, különösen kibocsátási értékekkel kapcsolatban, ha a *mindenkori elérhető,* vagy a mindenkori legjobb *technológia folyamatosan alkalmazkodó követelményét* alkalmazzuk.

A szabályozásnak fokozottabban kellene kifejeznie azt a *bizonytalanságot,* amellyel a hatékonyabb tisztításra vállalkozónak szembe kell néznie. Nagyon sok esetben fordult elő, hogy a régi üzemek magas szennyezését speciális kiegészítő berendezések kialakításával próbálták mérsékelni. Mivel ezek a régi berendezések és technológiák egyedi problémákat vetettek fel, a tisztítási megoldás egyáltalán nem triviális. A jelenlegi szabályozási rendszerben a szükségessé vált, de új megoldások kidolgozását igénylő kibocsátás-korlátozási kísérleteket nem értékelik kellően, az ezek kudarca esetén fennmaradó szennyezést ugyanúgy értékelik, mintha nem is a hatóság jóváhagyásával vállalkozott volna a gazdálkodó szervezet környezetvédelmi kötelezettségének teljesítésére. A jelenlegi rendszeren belül maradva a progresszivitás érvényesítése ilyen esetben elfogadhatatlan.

A gazdasági alkotmányosság erősödésével párhuzamosan egyre erőteljesebben kell érvényesülnie a közigazgatás felelősségének is. Ennek az elvnek megfelelően, ha a hatóság hibájából, vagy akaratából változnak a meghirdetetthez képest azok a körülmények, amelyek a szennyezők számára a határértékeket meghatározzák, akkor ennek költségeiért a hatóságnak kell felelnie. Ha tehát a településfejlesztési tervtől eltérően egy vállalat köré lakóházak kerülnek és így a termelő üzem által kibocsátott zaj a környezet terhelése miatt ártalmassá válik, úgy ezen az alapon a szükséges intézkedések költségeit a hatóságnak kell fizetnie. Ez a megoldás azért is tűnik igazságosnak, mert végül is a településfejlesztési kérdések mögött az önkormányzatok döntése húzódik meg, ha tehát az önkormányzat — egy más példával élve — egy idő után a meghirdetettnél tisztább levegőt akar, akkor ennek, saját akarata következményének, méltánytalan, ha csak más viseli a következményét.

A hatóságok fokozott felelősséggé azzal a kockázattal jár, hogy tovább növelik a különböző kibocsátási szintekben és engedélyekben, előírásokban a „biztonsági tartalékot", túlbiztosítanak, ami túlzott terhet róhat a kibocsátókra. Ez ismét a szabályalkotás alkotmányos biztosítékainak kérdéséhez vezet vissza.

A gazdasági alkotmányosság elve azt igényli, hogy az érintett alanyokat az egyenlőség elvének megfelelően határozzák meg. Konkrétan tehát arról van szó, hogy a környezetvédelem jegyében meghatározott terhek nem sérthetik a *versenyegyenlőség* elvét. Másfelől a kormányzat gazdaságirányítási kötelezettségével összefüggésben elkerülhetetlen bizonyos mentesítési jogkör biztosítása. A *mentesítéseknek* azonban csak akkor van helyük, ha azok megfelelnek a kormány jogilag, törvényesen elfogadott gazdaságpolitikájának, ha normatív jellegűek. Bár egyébként a környezet védelmének hatékony megoldása szempontjából kétséges értékű, jogilag előrelépés, hogy a levegő tisztaságának védelméről szóló legújabb Mt. rendelet — legalább látszólag, bár nem is ügyféli jogon — normatíve jelöli meg azokat az ágazatokat, amelyekben az OKTH elnöke egyes nagyvállalatokat bírságkedvezményben részesíthet.

A normativitás továbbfejlődését az biztosítaná, ha egzakt és magas jogszabályban szereplő kritériumok jelölnék meg azt, hogy milyen esetben szorulhat egy vállalat ilyesfajta kedvezőbb elbírálásra. Ugyanez a normativitás kívánatos más egyedi mentesítési kritériumok meghatározása kapcsán, pl. „a gazdálkodás lehetetlenné válik". Így ugyanis megint a gazdaság alkotmányos működésével ellentétes egyéni elbírálási (kedvezési) lehetőségek kerülnek előtérbe.

A diszkrecionális hatósági jogkör korlátozására vonatkozóan a továbblépés útját már a korábbiakban megjelöltük.

Mindeddig a hatósági eszközök, a központi jogi szabályozás alkotmányossági szempontú korlátozására összpontosítottunk. A közigazgatástól azonban, magára hagyva nem várhatjuk a környezet megóvását. Ebben a gazdálkodó szervezetekre is nagy feladat hárul. Társadalmi kötelezettségüknél fogva a szocialista gazdálkodó szervezetek különös felelősséggel tartoznak a környezetért, amelyet tevékenységük során felhasználnak. E morális és részben jogi felelősségen túl azt is figyelembe kell venni, hogy mégiscsak az képes a környezetet megóvni, aki használja, márpedig a gazdasági szervezetek olyan mértékben veszik igénybe a környezetet, ami minőségileg különbözteti meg őket más felhasználóktól. (Az egyéni környezetszennyezés csak kivételesen tud ökológiailag ártalmas koncentrációkat előidézni.)

Ahhoz azonban, hogy e fokozott társadalmi felelősségüknek a gazdálkodó szervezetek eleget tehessenek, fel kell szabadulniuk abból az ügyféli-alattvalói helyzetből, amelybe egyfajta bürokratikus megközelítés könnyen juttathatja őket. A hatóság számára valószínűleg egyfelől a mechanikusan alkalmazható, a környezet megóvásában látszatbiztonságot teremtő tényállásmegállapítás, másfelől a szankcionálásban a minél nagyobb diszkrecionalitás, végül a konkrét szolgáltató tevékenységben a szolgáltatásnak túlbiztosító előírásokkal helyettesítése a legkényelmesebb megoldás. Gyakran (erőforrások hiányában) nem is igen marad más választása. Ezek a „kényelmi" szem-

pontok viszont végül is megakadályozzák a kitűzött célok elérését, amiért az adott alá-fölérendeltségi viszonyban alárendeltjeiket, az *ügyfeleket teszik meg bűnbakká.* (Annál könnyebben minősíthetik a kibocsátókat felelőssé, mivel a szabályozásban is, már a megfogalmazások szintjén, nyelvileg egyfajta elfogultság tükröződik, ami azután a köztudatban a pánik határáig menő félreértésekre ad okot, lásd a veszélyes hulladék kifejezés használatát a bizonyos körülmények között veszélyeztető anyag helyett, vagy magát a bibliai bűnbeesést idéző szennyezés kifejezést.)

A fent jellemzett hatósági, bürokratikus magatartás nem kedvez azoknak a megoldásoknak, amelyek a kibocsátókat partnerként kívánják bevonni a környezet megóvásába. A hatósági szemlélet mellett csak igen nehezen alakulhatnak ki azok a piaci jellegű önszabályozó formák, amelyekben a gazdasági érdekeltekre bízzák, hogy a számukra legoptimálisabb, leggazdaságosabb módon alakítsák ki az egyébként normatíve meghatározott környezetet. Az ilyen *piacszerű mechanizmusok* működésének alapgondolata, hogy egy adott környezeti elem meghatározott terhelése a legkülönbözőbb kibocsátási kombinációk mellett jöhet létre, és ezek között van olyan, amely az érintettek számára a legkisebb gazdasági ráfordítással érhető el. Ezt az optimális rendszert azonban a hatóság sohasem képes előírni, mivel hiányoznak hozzá az információi. Végül is csak a kibocsátó tudja, hogy milyen módon és meddig érdemes csökkentenie adott feltételek között a szennyező kibocsátást.

A piaci jellegű környezetvédő megoldások különböző lehetőségei körvonalazódtak a legutóbbi időben, bár a vizekkel kapcsolatban tulajdonképpen már a társulásokkal megjelent ilyesfajta gyakorlat. Mégis elsősorban arra az Amerikában törvénybe iktatott megoldásra gondolunk, amelyben egy adott övezetben az ott termelők egyenlő kibocsátási jogot kapnak; akinek magasabb a kibocsátása, az a többiek alacsonyabb kibocsátási részjogosítványait megvásárolja. Nyilvánvalóan nem vásárol ilyen jogot akkor, ha a jog áránál olcsóbban képes szennyezését csökkenteni.

Ez a rendszer különösen akkor tűnik működőképesnek, ha egy adott környezetben még, vagy már megfelelő a levegőtisztaság, és adott esetben új termelő kíván az adott területen üzemet létesíteni, vagy egy termelő a saját üzemét, termelését bővíti. Ilyenkor ugyanis mód van arra, hogy azok a termelők, akik viszonylag olcsón csökkenteni tudják kibocsátásukat, e csökkentésnek megfelelően, de a csökkentési költségnél magasabb áron, eladják a levegőhöz való részjogosítványukat annak a termelőnek, amelyik egyébként ilyen jogosítványokkal nem rendelkezik, vagy termelésnövekedése jogosítványait meghaladja. Elképzelhető a rendszer működése akkor is, ha egy adott környezet terheltsége a társadalmilag elfogadható felett van. Ebben az esetben az adott területen működő kibocsátókat kollektíve lehet kötelezni a terhelési többlet költségének viselésére, oly módon, hogy kibocsátásuk arányában egyenlő terhet rónak rájuk, majd lehetőséget adnak arra, hogy egymás között e terheket átruházzák. Így az a kibocsátó, amelyik viszonylag olcsón nagyobb csökkenést tud elérni, átvállalhatja, megfelelő térítés ellenében annak a kibocsátási terhét, aki ennek a saját üzemében csak drágábban tudna eleget tenni.

A hatályos vízügyi törvény 33. §-ának (4) bekezdése szerint „meglévő vízilétesítmény, vagy a vízkészlet gazdaságos kihasználása érdekében, továbbá, ha tervezett több vízilétesítmény helyett egynek az egységes tervek szerinti közös megvalósítása vízgazdálkodási, vagy népgazdasági szempontból célszerűbb és gazdaságosabb, a vízügyi hatóság az abban érdekeltek csatlakozását hivatalból is elrendelheti." Vagyis az igazgatásban is megjelent az optimális környezetfelhasználásra társulás gondolata, még ha *kényszertársulás* formájában is. A hazai szakirodalomban többen ilyesfajta kényszertársulásoktól remélnek piaci jellegű elosztást. Kétségtelen, hogy megfelelő külső piaci impulzusok hiányában a kényszerítésnek, a kényszertársulásnak is lehet alapja, de a hivatkozott törvényhely megoldása nem illeszthető az alkotmányos gazdasági rendbe. Ebben az esetben ugyanis valamely *hatóság privilégiumot,* méghozzá nem is ellenőrzött jogosítványt nyert a népgazdasági érdek meghatározására, illetve arra, hogy saját ágazati gazdálkodási szükségletéből hozzon létre kötelező társulást.

Ezért a magunk részéről inkább az önkéntes társulások mellett vagyunk azzal, hogy ilyenek kialakítására a hatóság kezdeményezése és egy megfelelő ármechanizmus jelzései és preferenciái szolgáljanak. Közelebbről, az általunk javasolt megoldás esetén lehetővé kellene tenni, hogy pl. egy adott folyamszakasz szennyezői egymás közti megállapodás alapján olyan kibocsátás-csökkentéseket hajtsanak végre, amelyek egy másik kibocsátó javára is elszámolhatók. Így mód nyílik a jelenleginél kevésbé elaprózott beruházási tevékenységre, a beruházási erőforrások koncentrálására és a gazdaságilag leghatékonyabb szennyezéscsökkentésre.

Felettébb kérdéses azonban, hogy a gazdasági alkotmányosság teljes kiépülése nélkül, a jelenlegi tapasztalatok és beidegződések birtokában képes-e a közigazgatás partnerként elfogadni a vállalatokat. A gazdasági alkotmányosság kiépülése ebből a szempontból azt jelentené, hogy mindazt az előnyt és preferenciát, amelyet a jelen helyzetben a közigazgatás az általa megszabott kötelezésekhez fűz, mód lenne önkéntes vállalás alapján is megkapni. Egy gyakorlati példán érzékeltetve ezt, a 4/1986. OKTH rendelkezés 14. §-a szerint a káros légszennyezés — beruházás végrehajtását igénylő — megszüntetésére kötelezett üzemeltető a progresszív bírságrészt visszakapja. Hiányzik azonban az a lehetőség, hogy ugyanebben a kedvezményben alanyi jogként részesülhessen akkor, ha nincsen ilyen beruházásra kötelező határozat, ha tehát önként, szerződésben vállalná — pl. fejlesztése keretében — a vállalat a szennyezés mérséklését vagy megszüntetését.

Gazdasági lehetőségeink és gazdasági viszonyaink fejlődése természetesen a továbbiakban sem teszi lehetővé, hogy a környezetet szennyezők saját erőből és kezdeményezésből oldják meg a környezet valamennyi gondját. Számos esetben csak erőforrások központosításával, központi feladatként lehet a szennyezéseket csökkenteni, leküzdeni. Különösen igaz ez mindaddig, amíg az állam a jelenlegi mértékben von el a vállalatoktól fejlesztési forrásokat.

*Sólyom László*

# A környezeti kockázatok elosztásának néhány előkérdése

A környezetszennyezés a szó minden értelmében globális probléma — így a jog minden ágában és sokféleképpen megjelenik. Mégsem mondhatjuk, hogy a környezeti problémák jogi kezelésében bármilyen egységes szemlélet volna. Az egyes jogágak, ill. részterületek válaszai egymástól elszigeteltek — nincs pl. érintkezés az igazgatási és polgári jogi kockázatelosztás között. De még egy olyan szűkebb igazgatási eszköz is, mint a bírságolás, ágazatonként teljesen függetlenül alakult — itt is produkálva az *egész* környezetvédelmi jogfejlődésre jellemző tünetet, ti. az éppen felmerült problémák ad hoc megoldását.

Szakadék tátong az elmélet és a gyakorlat között is. Míg a magyar szerzők (egy része) a külföldi irodalom újdonságait (és közhelyeit) közvetítette, és igyekezett az analóg problémákra rámutatni, a joggyakorlat egyáltalán nem küszködött a beígért speciális környezetvédelmi jogi problémákkal. Pl. a környezetszennyezés miatti kártérítések maguktól tűntek el a kárfelelősségi perek tengerében, a Ptk.-novella által bevezetett objektív felelősség szinte észrevétlen maradt, a perek nemigen vetették fel a sokat tárgyalt bonyolult okozatossági kérdéseket. Az elmélet hozadékából néhány axióma gyökeresedett csak meg — pl. a „fizessen az okozó" elve —, anélkül, hogy az alkalmazott megoldások tényleg ebből folytak volna.

A környezetminőség gyors romlása, a tűrőképesség csökkenése azonban a jogban is meg fogja rázni a konzervatív struktúrákat. Mi lenne, ha csak egy falu lakosai is bíróságra mennének a sokszáz nitráttal elszennyezett ivóvizű község közül? Itt aztán adva volna minden „újtípusú problémája" a felelősségi jognak. Igazi „tömeges", de szétszórt és bizonytalan károkozás; kérdés, hogy ki az okozó és mióta „okoz"; mikortól számít a felgyülemlő méreg „kárnak"; kell-e, hogy az emberek megbetegedjenek (vagy csak a gyerekek? vagy csak azok gyerekei?); van-e jelentősége annak, hogy a károsultak esetleg részben maguk is károkozók voltak a túlzott műtrágyázással; hogy esetleg a túlzott műtrágyázást a hatóság előírta vagy legalább jutalmazta? És ha a lakosság nem perel, miért nem perel az a szerv, aki a méregdrága zacskós vizet fizeti? Vagy itt is a legfejlettebb megoldásnál tartunk, ti. ott, hogy a túlzott trágyázás haszonélvezője az egész ország volt; jogos tehát, hogy az ivóvizet az egész ország pénzén „kapja" a falu. De a kérdéseknek nincs vége. Biztos, hogy a terhet a haszonélvezők közössége viseli? Nem lesz-e rosszabb annak a megyének a helyzete, ahol különösen sok ilyen község van? Igazságos a teherelosztás? Másrészt: miért csak a zacskós vizet kapják? (És kik kapják? Csak a csecsemők, vagy a gyerekek is? A munkaképesek? Öregeknek és betegeknek is jár?) De visszatérve a polgári joghoz: hogyan pereljen egy falu? Mindenki külön? Pertársaságban? Képviselheti-e őket kívülálló? Képviselheti-e valaki a jövendő károsult nemzedéket? (Kárenyhítés, eltiltás máris lehetséges.) Azaz: nem kell-e mégis lehetővé tenni a populáris akciót? Megkönnyíteni az érdekképviseleti környezetvédő szervezkedést? (A példa nem spekulatív. Az USA-ban éppen egy városka lakóinak pere elszennyezett kútjai miatt indította el a market share liability-t, amikor is a szennyező vegyszer összes előállítója piaci részesedése arányában térítette meg a kárt.) De van már hazai példa is a tömeges és jogilag komplex (igazgatási és polgári jogi) környezeti teherelosztásra: ld. a ferihegyi repülőtér új kifutópályáinak zaját tűrni kénytelen lakosság kártalanítását.

Az ilyen — várhatóan sokasodó — helyzetekben ki fog derülni, hogy az elmélet nem sokat dolgozott előre — sok alapkérdés homályos maradt. Itt kettőre szeretnénk felhívni a figyelmet: milyen tisztázatlan az elosztandó kockázatok fogalma, illetve mennyire határozatlan az általánosan elfogadott elosztási alapelv, a fizessen az okozó maximája.

## *1. Milyen kockázatokat kell elosztani?*

Erre a kérdésre úgy bizonytalanodik el a válasz, ahogy távolodunk az (elvileg) meghatározott kárt meghatározott felek között elosztó (hagyományos) kártérítéstől az elsősorban jövőbeni rizikóval számoló állami engedélyezések felé. Közelebbről nézve azonban kiderül, hogy a környezeti károk esetében a kárfelelősség fogalmai sem határozottak többé, és azt, hogy itt mit számítunk kárnak, nagyon is hasonló szempontok alapján döntik el, mint azt, hogy az igazgatási szabályozás kire telepítse a terheket. *A károk és kockázatok definiálása már eleve nem független attól, hogy ezek reálisan eloszthatók-e, és kikre telepíthetők.* Ismeretes a felelősségi jog történetéből, hogy egy-egy károsult-csoportnak való kedvezés milyen komplexen változtatja meg a felelősség szabályait. (A klasszikus példa az üzemi, majd a közlekedési balesetek károsultjainak támogatása az objektív felelősség kiépítésével 100 évvel ezelőtt.) Abban a folyamatban, amely a bizonyítási teher megfordításával, vagy a felelősség alapjának szubjektívról objektívra változtatásával kezdődik, nemcsak a szélesebben értelmezett okozatosság emel be új károkat a megtérítendő veszteségek körébe, hanem az eleve tágabb fedezetben való gondolkodás önállóan is megtéríthetővé tesz olyan kárfajtákat, amelyek azelőtt szóba sem jöhettek. Ilyenek voltak pl. a közelmúltban a nervous shock és a tiszta vagyoni kár az angolszász jogokban. A környezetvédelmi károk tágulása is egyrészt az okozatossággal operált, ld. a hosszú idő után fellépő betegségeket, vagy csak a részben, illetve statisztikailag egy adott szennyezésre visszavezethető károkat. De megtéríthetővé lettek pl. az esztétikai károk, vagy általában a „rossz közérzet". Bármilyen bizonytalanná is váltak az e fajta károk határai, ezek még mindig az elosztandó terhek leginkább megragadható csoportját alkot-

*Sólyom László* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

ják; az itt felmerülő kérdéseket a deliktuális és a biztosítási jog belügyének tekintik. Megjegyzendő, hogy ezek *„a harmadik személyeknek okozott károk"* mennyiségileg a legnagyobbak; nagyságrenddel múlják fölül az egyéb költségeket. Az irodalomban tipikusnak tekintett példa szerint a Niagara vízesés melletti Love Canal-nál tárolt veszélyes hulladékból származó kártérítések összege 2,5 billió dollár (=2.500 millió), ezzel szemben a hulladék elszállítása és a hely megtisztítása 125 millió dollárba került volna, míg a veszélytelen tárolás 4 millióért megoldható lett volna.[1]

Az elosztandó terhek következő csoportját általában igazgatási oldalról közelítik meg: Ki köteles a szennyezés *megszüntetésének költségeit* viselni, és melyek ezek a költségek? Itt nem is az elsődleges költségviselő kijelölése a fő kérdés („fizessen az okozó"), hanem a *továbbháríthatóságé.* Így ez a téma — a szokásos polgári jogi kármegelőzési és kárenyhítési költségekre átfordítva (ti. amennyire ez egyáltalán lehetséges) megjelenik a kártérítés és biztosítás körében is. A vitakérdés itt az, hogy a szennyezés eltávolításának költségeit a szennyező biztosíthatja-e, hol lesz a határ a saját költségek és a harmadik személyeknek okozott kár (veszélye) között. Ez ugyanis nem természetszerűleg esik egybe a szennyező üzemének fizikai határaival (ahogy néhány biztosítási kötvény a problémát rendezi). Másrészt nem egyértelműek a határok a megelőzési és enyhítési költségek között. Hiszen nemcsak a szennyezett termőföld kicseréléséről stb. lehet szó, hanem például a kibocsátás csökkentéséről is. Ezt a kérdéskört megint más oldalról átfedi a social costs internalizálása. Vagyis, mint a kárnál, *itt is kölcsönösen függ egymástól, hogy mi a megoldás jogi eszköze, és az, hogy mit számíthatunk „költségnek", és kinek a terhére.* Adott szabályok mellett a kibocsátónak csak a kéményét kell megmagasítani, hogy a szennyezés externalitássá válva egy egészen más elosztási rendszerbe kerüljön. Vagy például változatlan szennyezés mellett más-más helyzetbe kerülhet a kibocsátó attól függően, hogy a jog egyedi határértéket állapít-e meg, vagy egy régióban vagy iparágban gondolkodva átlagok alapján vél befolyásolni, és ehhez mért járulékokat vagy bírságokat megállapítva várja a megelőző vagy csökkentő hatást. Azt tehát, hogy a környezeti terhek, illetve kockázatok elosztása során milyen terheket osztunk is el, *nem lehet általában* megmondani.

Köztudott, hogy a környezeti kockázatok elhatárolhatatlanok, hiszen elvileg az emberiség jövőjének minden kérdése, a jövendő generációk életfeltételei stb. ide sorolhatók. Még a már bekövetkezett károk elosztása sem zárható önmagába, preventív hatásával olyannyira számolni kell, hogy például a visszatartó hatás döntheti el, hogy felelősségi vagy igazgatási eszközöket alkalmaznak-e. A már felmerült károk elosztására szorítkozással nem kerülhetjük meg a social costs problémáját, vagyis nem mondhatjuk azt, hogy a kárfogalommal tisztáztuk, hogy a polgári joggal milyen következményeket interiorizálunk, az egyéb társadalmi költségek célszerű elosztása pedig az adók, bírságok, sőt a tervezés és szabályozás dolga általában. Máris átfedés van pl., ha a károk magasabbak, mint amennyiért az okozó elkerülhette volna a károkozást. Kárfelelősség és szabályozás elválaszthatatlan azért is, mert lehetséges kártérítés szabályosan okozott kárért (mint a magyar bírói gyakorlatban, ahol a határérték alatti szennyezéssel okozott kár is jogellenes, tehát megtérítendő); illetve, mert terjed a szabályozó felelősségre vonása: az állam kártérítési felelőssége, ha a kiadott engedély szerinti tevékenységgel okoznak kárt.

Nemcsak a kockázatok jogi elhatárolása okoz gondot, hanem *tényszerű felmérésük is.* Maga a kockázatbecslés (módszere) szintén intézményesülhet, és az ezt alakító erők az egész teherelosztás szempontjából figyelembe veendők (lennének). Nálunk a környezeti hatások fölbecsülését csodálatra méltó problémátlansággal kezelik. Vonatkozik ez egyrészt a meglévő, „működő" szennyezésekre. Itt a viták nemigen csapnak túl a laboratóriumi mérések pontosságán. Az ellenőrzés leginkább még a nagy múltú vízügyben megoldott — de pl. a légszennyezés megállapítása a legújabb jogszabály szerint is önbevalláson alapul. A követelmények gazdasági elviselhetőségét a kibocsátók ugyan rutinszerűen vitatják, de az ilyen kérdések megítélésére általános módszerek nem használatosak. Ami a jövőbeni szennyezéseket és hatásukat illeti, a környezeti hatásbecslést a beruházásoknál jogszabály írja elő.[2] Mérlegelni kell a környezeti hatásokat a telephely-kijelölésnél is.[3]

Ezek a hatásbecslések azonban olyan rutin adminisztratív feladatok maradtak, amelyek nem számolnak az érintettek véleményével, és így kizárják a *nyilvánosságot.* Hogy ez mennyire lényegi része lenne a hatásbecslésnek, visszájáról mutatja az a tény, hogy igazi nagy hatástanulmányok elrendelésére Magyarországon eddig olyan esetekben került sor, amikor a várható károk elhallgatása már spontán tiltakozó mozgalmakat hozott létre. A bős-nagymarosi vízlépcső esetében azonban a hatástanulmány a már eldöntött beruházást nem kérdőjelezhette meg, s a hivatalos nyilvánosság csatornái egyirányúak maradtak (beleértve a szakmai nyilvánosságot is). A természetvédelmi területen működő nagyharsányi kőbánya ügyében azonban volt lehetőség a laikusok és a természetvédők véleménynyilvánítására is, akik az érdekelt gazdasági szervek becsléseit (eredményesen) vitathatták. A közelmúltban kirobbant osztrák szemétimport botrányok élesen rávilágítanak a nyilvánosság kihagyhatatlanságára. Mind Mosonmagyaróváron, mind Szentgotthárdon a helyi természetvédelmi hatóságok, amelyek a helyi gazdasági és politikai hatalomtól nem függetlenek, olyan becslést adtak a várható hatásokról, amilyen a helyi gazdasági érdekeknek megfelelt. Mindkét ügy véletlenül jutott a lakosság tudomására

[1] A vegyi hulladékot a negyvenes években rakták le, az általa okozott egészségi károk 1976—78 között kezdtek tömegesen fellépni, a lakosságot ki kellett telepíteni. Az ilyenkor becsült kártérítési összegek természetesen magukban foglalják a jövendő igényeket is az éppen hatályos elévülési szabályok szerint. (Az adott ügyben évi 150—300 millió kárigénnyel számoltak. Ld. Allocating the Costs of Hazardous Waste Disposal. Note, 94. Harvard Law Review, 1981. 584. old.

[2] Ld. a 3/1974. (VIII. 6.) OT—PM. sz. rendeletet.

[3] Kisiparosok telepengedélye kiadásánál vizsgálni kell a környezeti hatás mértékét (3/1978. (VII. 13.) Kip. M. sz. rend.). Iparvállalatok esetében az Országos Telephelyforgalmi Központ kötelessége a környezeti hatások vizsgálata.

(Magyaróvárott a bűz, Szentgotthárdon egy osztrák újság híradása révén), s a helyi ellenállással politikai jelentőségűvé vált ügyekben az országos hatóság objektívebb következménybecslése már kimutatta a környezeti veszélyeket.

A hatásbecslésre való társadalmi befolyás klasszikus példája az amerikai National Environmental Policy Act (1969) által bevezetett kötelező hatásbecslések sorsa. Bár az előírás a szövetségi kormányszervek által tervezett beruházások várható hatásairól követeli meg a jelentés készítését, és ezt is csak az adminisztratív önkontroll sajátos módjának szánták, a bíróságok egyszerű információ-visszacsatolási eszközből a környezetvédelmi törvény végrehajtásának egyik központi intézményévé tették. A jelentés tervezetét körözni kell a szakmailag érintett állami szervek között, majd ezek észrevételeivel együtt közzé kell tenni. A bírói gyakorlat nem éri be a formális nyilvánosságra hozással. A „köz" tényleges részvételét kell lehetővé tenni, úgy, hogy az érdemi hozzászólás bárkinek lehetséges legyen, és ezeket figyelembe is kell venni. A perlési jog állandó kiterjesztésével végül a bíróságok mindenkinek lehetővé tették, hogy a környezetet érintő igazgatási döntéseket akár perrel támadja meg.[4]

Természetesen vezet tovább ez a politika ahhoz, hogy az egyes konkrét üzemeltetési vagy beruházási alsószintű *engedélyezési eljárásban bárki részt vegyen.*[5] Így nem maradhat a hatásbecslés pusztán „technikai" kérdés. Ha ki akarunk mozdulni a polgár számára nálunk egyedül nyitva álló közérdekű bejelentés zsákutcájából, ezekre a külföldi megoldásokra figyelnünk kell. Nagy környezetvédelmi vitáink, különösen a Duna-vita is, megmutatták azt a törekvést, hogy a politikai döntéseket utólag tudományos érvekkel legitimálják. De azt is láthattuk, hogy egy szigorúan tudományos hatástanulmány (például a Szársomlyó esetében) a lehetséges következményeket végigelemezve rangsorolja a megoldási lehetőségeket, illetve egyáltalán kidolgoz ilyeneket; vagyis voltaképpen politikai megoldásokat elemez végig, maga is politizál.

Ezt az elkerülhetetlen konkurenciát lehet persze mérsékelni. (Volt példa a hatástanulmány készítői körének meghatározására, amikor a megrendelő személy szerint kizárta a számára kedvezőtlen ellenvéleményt képviselő szakembereket.) De ha az ilyen durva beavatkozásoktól el is tekintünk, mert ezek a tudományosságot kérdőjelezik meg, akkor is számolnunk kell magának a módszernek a korlátaival. Az instrumentális racionalitás sokat tárgyalt korlátaival nem kívánunk bővebben foglalkozni. Ezek egy része általában a formális modellek problémája, és témánk vonatkozásában is a költség-haszon-elemzések bírálatában gyakran találkozhatunk velük. Fontos tanulság viszont, hogy a célirányultság miatt az odavezető folyamat (és akár annak költségei is) könnyen háttérbe szorulnak az elemzésekben. Különösen az *érték-problémák* maradhatnak figyelmen kívül, ha a lehetséges következményeket a becsléskori értékrenden mérik (vagy a célállapothoz bizonyos jövendő értékrendet tételeznek fel). Fontosabb lenne az értékkeletkezési és változási folyamatokat ismerni. Csernobil után például nehéz lenne olyan hatásbecslést készíteni egy atomerőmű-telepítésről, amely a társadalmi hatásokkal nem számolva csak a műszaki paraméterekre szorítkozik; de a társadalmi hatások alakulása jelenleg áttekinthetetlen. Másrészt igen sok új technikai vívmánynál nem is lehet értékekkel megfejelt cél-eszköz alternatívát állítani, mert a fejlődés nem az ezek közötti választás dolga. Bizonyos eljárások — mint a génmanipulációk — olyan öngerjesztő technikai fejlődési pályára kerültek, amellyel kapcsolatban nehezen beszélhetünk a célok és eszközök választhatóságáról. A következményekről sincs értelme beszélni, ha ezeket pillanatnyilag egyszerűen nem tudjuk etikailag értékelni.

A következményekhez igazított cselekvésnek vannak konkrétabb technikai határai is. Maguk a következmények az aktuálistól a lehetségesig széles skálán terülnek szét. A politika számára kockázatos a túl messzi jövővel kalkulálni, mert sikerét a beígért következmények szerint ítélik meg. Ezért számolnia kellene a közben bekövetkező értékváltozásokkal is. Ez azonban igen nehéz — magát a döntési folyamatot is megbéníthatja, sőt a döntés kikerülését is elfogadtathatja. Az ötvenes éveknek nem volt környezetpolitikája, s a politika a környezeti szempontú sikertelenség kockázatát sem engedte fölmerülni. S ha a környezetvédelem időközben politikai tényezőként is megjelent, és ennek az értékváltozásnak a fényében a korszak negatívumai súlyos tételekkel szaporodnak, ez még a mai politika számára sem közömbös, másrészt a tanulságokat is le kellene vonni.

Nem feltétlenül kedvező a politika sikerét a bizonytalan jövőben tesztelni.

Minél tudományosabb a hatásbecslés, annál sűrűbb interdependencia-háló szövődik. Az anyagot csakis redukcióval lehet döntésre alkalmassá tenni. Ehhez pedig a szempontok valamilyen egységesítése vagy legalább harmonizálása kell; a szubjektivitás a közös nevező megteremtése során kizárhatatlan. (Most arról az ismert mennyiségi (?) csökkentéstől el is tekintünk, amely során a tonnányi vizsgálati anyagból a döntéshozó politikus által elolvasott néhány oldalas összefoglaló lesz.) Gyakorlatilag az alapos hatáselemzéstől tehát annyi várható, hogy a (bizonyíthatóan) botrányos következményekkel járó döntést nem hozzák meg (ti. jó esetben). Ha viszont a tudományos következményvizsgálatnak éppen a komplexitása veszik el, a tudománynak a politikát legitimáló hatása is kérdésessé válik, hiszen éppen az egyszerűsítés és válogatás szempontjai nem lesznek tudományosak, s így ördögi körbe kerülünk.

Kiútként a hatásbecslések intézményesítését, illetve a nyilvánosság szélesebb bevonását javasolják.[6] Az USA-ban már 1972 óta működik a törvényhozás mellett az Office of Technology Assessement, amelynek fő feladata a technológiapolitikai döntések következményeinek elemzése és a nem kívánt hatások minimalizálása. (Ennek a szervnek a politikától való függetlenségét sokan kétségbe vonják.)

[4] *Anderson/Daniels:* NEPA in the Courts. A Legal Analysis of the National Environmental Policy Act. Baltimore—London, 1973.

[5] Német példa: Bundesimmissionsschutzgesetz, 10. §

[6] Ld. G. *Bechmann*—B. *Wingert:* Technology Assessment als Rationalisierung technologiepolitischer Entscheidungen. = *Matthes,* J. (szerk.); Lebenswelt und soziale Probleme. Frankfurt/M.—New York, 1981. 314. old.

A nyilvánosság bevonása a környezetvédelmi mozgalmak alapkövetelése és valóban elengedhetetlen is; azonban önmagában nem oldja meg a fenti problémákat, sőt újakkal jár. Tisztázni kell persze, hogy a nyilvánosság bevonása alatt nem az (az akár előzetes) „tájékoztatás" értendő, amely a helyi nyugtalanság megelőzéséhez egyre inkább szükséges, hanem a döntésben való effektív részvétel intézményeinek kialakítása. Ez az, amivel egy demokratikus kormányzat tartozik. A követel oldalon viszont a hatásbecslés és a társadalmi konfliktus, illetve megegyezés-folyamatok összeolvasztásának nehézségei állnak. *Nehéz például az „érintettek" körét meghatározni.*[7] (Ez — mint az atomenergia esetében — egy egész ország lehet. Országos véleménynyilvánításra ott a népszavazás, megint csak a maga problémáival). Nehézség az is, hogy az érdekek és ellenérdekek még személyesen sem válnak mindig világosan szét. Ez végül is túlsúlyt ad a szervezett érdekeknek és főképp az igazgatási szerveknek. Végül nem aggálytalan, ha igazgatási eljárásban túl sok értékszempontról kell dönteni. Az „érintettek" alatt, a szokással ellentétben, nem csupán a potenciális károsultakat vagy kockázatviselőket kell érteni. Részt kellene venni a teherelosztásban „különös" haszonélvezőknek is. Ez a kör is nehezen határozható meg, ha túllépünk a közvetlen szennyezőkön, és, mondjuk (a szennyezés miatt olcsóbb) termékeik vásárlóin (akikre ugyanakkor a költségek egy része áthárítható).

Kiket „érint" pl. a gyógyszeripar környezetterheléséből akárcsak a hulladékok elhelyezése? Ha Dorogon a gyógyszerhulladék-égető ellen tiltakozó lakosságot azzal az alkuval csendesítik el, hogy a város az OKTH alapjaiból pénzt kap (ami egyébként is régóta esedékes, egyéb tűrhetetlen szennyezések csökkentésére), akkor az égetőmű terheit azoknak a helységeknek a lakossága is viseli, amelyek Dorogéhoz mérhető környezetvédelmi gondokkal küszködnek. (Milyen befolyásuk van ezeknek az OKTH alapok elosztására? Milyen befolyásuk van az adófizetőknek a környezetvédelemnek juttatott pénzek nagyságára?) Minden vázolt nehézség ellenére az irodalom a kockázatelosztás kérdésében a méltányos megegyezést javasolja. A piac-orientált modellek ugyanis a legszegényebb közösséget sújtják; a központi állami döntések politikai problémákat szülnek; a helyi lakossággal kötött alkut pedig megkérdőjelezik.[8] Marad az ad hoc egyeztetés, döntőbíráskodás, amelynek keretében például a fő terhet viselő helyi lakosokon, illetve a szennyezőn és termékei élvezőin kívül a biztosítók is egyezkednek a végső teherelosztás kialakításában.

Összefoglalva az eddigieket, határozott választ nem tudunk adni arra, hogy milyen környezeti kockázatokat kell elosztani. A kockázatok nagy része a társadalmi költségek tömegében rejtve marad és még a társadalmi költségeket megcélzó intézkedések is öntudatlanul mozgatják őket. Mindenki a saját érdek-, információs- és befolyási körébe fogható terhekről igyekszik rendelkezni. Már a rizikók számbavétele is kockázattelepítést valósít meg. A számba vevő rendszerek egymástól sokszor függetlenek (például nálunk a kárfelelősség és az ipartelepítés). Ha nem is tudatosan, mégis hatnak egymásra. Bár a kockázatok (megfelelő veszteséggel) lefordíthatók gazdasági terhekre, és a kockázattelepítés költség-haszon elemzése nagyon is kívánatos, a valóságos elosztást a gazdasági elemzéssel egyenrangúan befolyásolják pillanatnyi politikai szempontok, nem pontosan gazdaságira fordítható alkotmányossági kérdések, az értékváltozások.[9] Mindezek szem előtt tartásával tesszük fel a következő kérdést: ki viselje a kockázatokat?

### *3. Az okozói elv és korrektívumai*

Ma már általában elfogadott elv,[10] hogy a környezetszennyezés terhét a szennyezés okozója viselje. Ez a tétel azért általánosan elfogadott, mert nagyon általános. A polluter pays principle inkább csak egy irányt szab meg, hogy ti. nem a public pays, vagyis a környezet romlásának (illetve a romlás megakadályozásának) a társadalmi költségeit lehetőleg interiorizálni kell, méghozzá az „okozónak" kinevezett csoportra kell terhelni. Ezzel azonban még egyetlen tartalmi kérdést sem határoztunk meg, különösen a továbbháríthatóság és újrafelosztás problémáját nem érintettük. Az okozói elvet a továbbiakban abban az értelemben fogjuk használni, hogy eszerint az, akinek magatartása vagy terméke a környezetre károsan hat, a kármegelőzés, kárenyhítés és kártérítés költségeit viselni köteles. Ezeket a költségeket (általában az árakon keresztül) továbbháríthatja fogyasztóira; de semmiképpen sem terhelheti a felhasználói láncban részt nem vevő harmadik személyekre, sem pedig a társadalomra, a „köz"-re.

Ezzel az engedménnyel rögtön kérdésessé válik, hogy ki az okozó. Míg a termelőfolyamat okozta szennyezésnél ez nem probléma, addig a rendeltetésszerű *fogyasztás környezetterhelése* esetén az elv már nem dönti el, hogy a termékért, vagy a termék felhasználásáért áll-e fenn a felelősség. Tehát csak üres interiorizálási parancs lenne az okozói elv? S mire terjed ki? Csak költségviselésre, vagy kimondja az anyagi felelősséget a kármegelőzésért és enyhítésért is? Ekkor a lakossági környezetterhelés nagy része, ti. a kommunális szennyvizek és a háztartási szemét eleve kiesne az okozói elv hatálya alól, mert itt szó sincs az utóbb említett felelősségről. Ha pedig az okozói elvet csakis a társadalmi költségek elmélete szemszögéből nézzük, és így szeretnénk biztosabb tartalomhoz jutni, rögtön felmerülnek azok a szokásos ellenérvek, amelyeket a környezetvédelem kapcsán mindig felhoznak; vagyis a kétszereplős modellek alkalmazha-

[7] De nem lehetetlen. Pl. diffúz károkozások esetén az amerikai class actions meglehetősen bonyolult, de működőképes szabályokat ad.

[8] Ez utóbbi volt az USA-ban az atomhulladékok elhelyezési elve, amelyet ma már helytelenítenek. Ld. IIASA, Executive Report 11. April. 1986. 21. old.

[9] Vö. *Gusman—von Moltke—Irwin—Whitehead:* Die Kontrolle von Umweltchemikalien. Nationale und internationale Fragen. Berlin, 1982.

[10] A Közös Piac és az OECD vonatkozó dokumentumait és az NSZK állásfoglalásokat közli Eckard *Rehbinder:* Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips. Berlin, 1973., amely a továbbiakhoz is vezérfonalul szolgál. Az elv érvényesülésére Magyarországon *Kilényi* Géza: A környezetvédelmi bírság. Bp. 1985. Államigazgatási Szervezési Intézet. 110. old.

tatlansága; a rosszul informált sok kis károsultból adódó magas tranzakciós költségek; az, hogy a károsult is lehet logikailag együttokozó, mert a szennyező tevékenységet igényli, és gyakran bizonyulhat olcsóbb kárviselőnek, ami „társadalmi igazságtalanság"; hogy a társadalmi terhek csökkentése technikai fejlesztéssel vagy termeléscsökkentéssel csak mellékesen jön szóba; hogy a pénzbeli közös nevező nem kedvez annak, hogy az oly fontos tényleges anyagfelhasználásban és -áramlásban gondolkodjunk stb. A tanulság az, hogy az okozói elvet ne azonosítsuk egy rigorózus effektivitási elmélettel (amire a hazai irodalomban hajlandóság lenne), sem valamiféle automatizmussal, hanem tekintsük olyan eszköznek, amely előre eldöntött környezetpolitikai és szociálpolitikai célokat segít. Épp ezek a célok relativizálják egyeduralmát, és tesznek esetenként szükségessé eltérő teherviselést.

Ki végül is az „okozó"? A lehetséges válaszok mögötti érdekeket jól mutatja a 60-as és 70-es évek fordulóján az NSZK-ban dúló vita, amely valójában a termelés vagy a folyasztás elsődleges megterhelése körül forgott.[11] Az elvontan nagyon ésszerű és igazságos definíciókísérletek kis eltérései egészen más helyzetbe juttatták az ipart, illetve a fogyasztót. Ha például az az okozó, akinek befolyási szférájából származik a szennyezés, akkor a fogyasztási javakból eredő terhelésért egyedül a fogyasztó felelős. (Ennek szellemében panaszolta fel az ipar az okozói elv áttörését a környezetbarát termékek gyártására szorító intézkedésekkor.) Ha az az okozó, akinél a szennyezés bekövetkezett, a helyzet ugyanez. Ám azzal az indoklással, hogy a háztartások és a mezőgazdaság ellenőrzése gyakorlatilag célszerűtlen, illetve lehetetlen, megengedhetőnek tartották, hogy a termelőiparra telepítsék a költségeket illetékek és díjak formájában, amelyeket azok továbbháríthattak a fogyasztókra. Javított a fogyasztók helyzetén az a nézet, amely szerint csak az a tényleges szennyező minősül okozónak, aki abban a helyzetben van, hogy a szennyezést az előírt állami célokkal összhangban megszüntesse. Itt tehát az állami környezetvédelmi rendelkezések mindenkori legalkalmasabb címzettjeit választják ki. A fogyasztó csakis a termék használatára és karbantartására vonatkozó kötelességek címzettjeként felelős, illetve a közintézmények használatáért fizet. Egyéb környezetvédő normák címzettje a termelő, aki a kárforrásokat befolyásolni tudja. Végül a kormány azt a felfogást tette magáévá, hogy *mindenki okozó, aki* egy összefüggő okozati lánc tagjaként *hozzájárult* a környezetszennyezéshez. Fogyasztási javak esetén tehát a fogyasztó és termelő is felelős lehet. Azaz nyitva hagyták a konkrét teherviselő megállapítását, és csak azt szögezték le, hogy a terheket *nem lehet harmadik személyre vagy a közre hárítani.*

Az okozó fogalma is *keretfogalom* tehát, amely a mindenkori politikai kitöltés rendelkezésére áll. A lehetséges okozók közül az lesz jogilag okozó, akit elvileg a legeredményesebben lehet a norma céljának megvalósítására késztetni. A különböző szerzők igen sokféle szempontot gyűjtenek össze mint befolyásoló tényezőket. (Hatékonyság a minőségi célok szempontjából, gazdasági hatékonyság, igazgatási költségek, méltányosság az „okozóval" szemben, beleértve csoportpreferenciákat, regionális fejlesztési terveket stb., az egyes intézkedések esetleges (alkotmány)jogi korlátai, és egyáltalán a politikai végrehajthatóság.) Ezek mind játszhatnak is szerepet, sőt még a véletlen is. Viszont a teherviselők kijelölésében maga az alapelv érdemben már nem meghatározó. Példánkhoz visszatérve, a fogyasztók költségviselésének (aránya) egészen más politikai koordinátarendszerben fog eldőlni, ahol a termelőknek csak egy ideologikus érve az, hogy a vásárlók szuverének, és a szennyező termék keresletével ők kényszerítik ki ezt a termelést.

Ahogy az okozó személye, úgy praktikus döntés eredménye az is, hogy a *költségek mely részét* kell viselnie. Célszerű lehet például a szennyező anyagok eltávolításáért nem a szennyezőt, hanem egy semleges harmadikat felelőssé tenni — különösen egy olcsóbban és szakszerűbben dolgozó közintézményt —, mint például a kommunális szennyvizek tisztítása esetében. Ilyenkor esetleg az okozói elv közvetett megvalósulásáról beszélhetünk, ha a semleges felelős az okozót a teljes költséggel utólag megterheli. De ha nem, nem erőltethetjük az okozói elv meglétét sem. Kérdésessé válhat az okozói elv akkor is, ha a terhek újraelosztása nem ilyen intézményes csatornán, hanem a piacon keresztül történik. Több országban is megterhelik az ásványolaj eladását olyan járulékkal, amelyet egy külön alapban gyűjtve a fáradt olaj eltávolítására használnak. Ezt természetesen a fogyasztóra hárítják át. Ha a valódi okozói elv érvényesülne, az aki maga összegyűjti és semlegesíti a fáradt olajat, visszakövetelhetné a járulékot. Erre természetesen nincs lehetőség, a teherelosztást itt a technikai célszerűség magyarázhatja csak. A piacon keresztüli továbbhárításnál hasonló torzító szerepet játszhat a verseny is. Vagyis az okozó személyéről és terheiről sem tudunk *általában* semmi biztosat mondani.

Mi akkor a jog szerepe az okozói elv érvényre juttatásában? Jóval több, mint amit a politikai vitákban meglátnak, ahol rendszerint egy adó- és járulékrendszerrel azonosítják. Az informális befolyásolás nem ritka esetein kívül az interiorizálás minden formája jogi. Tipikus a direkt magatartásszabályozás, a tilalmak, határértékek, engedélyezési eljárások. De ide tartoznak az adók, díjak és illetékek, a bírságolás, valamint a szennyezési jogok piacának másutt már valószínűleg lefutott, nálunk éppen javasolt kísérlete, továbbá a polgári és a büntetőjogi felelősség. *A széles eszközválaszték valójában csalóka.* Elsősorban a gazdaságossági és végrehajthatósági célszerűség von korlátokat. Éppen ez az a terület, ahol mind módszertani, mind ténykutatásokra nagy szükség volna.

Emellett azonban a *jog* eleve *korlátozza az eszközválasztást.* Több *alkotmányos szabadságjog* is felvonultatható ugyanis *az ellen, hogy a társadalmi költségeket éppen egy adott okozóra terheljék.* Figyelembe kell venni persze e jogok társadalmi korlátait (amelyet az alkotmány is kimondhat, „Sozialgebundenheit" az NSZK Grundgesetzben). Konkrétabb kollízió a tulajdonjog vagy foglalkozási szabadság ütközése az alkotmányos jogként felvett egészséges környezethez való joggal, vagy az (Amerikában) ebben az értelemben is használt testi sérthetetlenséghez való joggal. Főleg az alkotmánybíráskodással rendelkező ország-

[11] *Rehbinder* i. m. 14, 30. old.

gokban meg is van az ilyen ütköztetések eszköztára és dogmatikája (például az Übermassverbot az NSZK-ban, az equal protection vagy a due process Amerikában). Mindemellett a környezeti teherelosztás jogszabályai alkotmányosságának felülvizsgálata nem esélytelen. A környezeti károk sajátosságai, mint pl. a hosszú lappangási idő, indokolhatják az általános szabály alóli kivétel kikényszerítését. Az általános, rövid elévülési idők például az USA-ban alkotmányellenesnek bizonyultak. Az NSZK-ban a környezetvédelmi korlátozások ellen ugyanazokat a jogokat vonultatják fel, mint 100 évvel ezelőtt a verseny-, illetve piacszabályozás ellen, ti. a tulajdon szabadságát, a szabad foglalkozásválasztást és -gyakorlást, és a személyiségi jogokat. Ugyancsak napirenden tartja a környezetvédelem azt a régi problémát, hogy szabad-e a nagyobb baj elkerülése végett a tulajdont és személyes szabadságot korlátozni. (Karanténprobléma, ma például az AIDS-sel aktualizálva.) A témánkra jellemző valószínűségi elem itt az egyéni jogok terhére esik. A csak valószínű környezetveszélyeztetés is igazolja a tulajdonkorlátozást.[12]

Napjainkban világjelenség az ún. *általános személyiségi jog* elismerése alkotmányos alapjogként. Az egészséges, ill. emberhez méltó környezethez való jogot is sokan a személyiségi jog részének tekintik. Ugyanakkor felhasználják a személyiségi jogot arra is, hogy a környezeti terhek jogszabályi elosztását átrendezzék. Ennek is az NSZK-ban van máris kidolgozott gyakorlata. Itt a „személyiség szabad kibontakozását" korlátozó teherelosztás elleni tiltakozás sikere annak vizsgálatán fog eldőlni, vajon a beavatkozás alkalmas, szükséges és arányos volt-e. Ebből számunkra különösen kiemelendő, hogy a szükségesség kritériuma feltételezi teljesen kidolgozott alternatívák meglétét, és nyomós indok kell ahhoz, hogy éppen az alapjogot korlátozó változat mellett döntsenek. Az arányosság voltaképpen az áldozatot követelő cél fontosságának újbóli mérlegelését jelenti. Az NSZK-ban e téren is gyorsan végigfutott a századelőről már ismert fejlődés, amikor is az „személyiség gazdasági kibontakozása szabadságának" legalább egy végső menedékét, a puszta fennmaradást kezdetben még minden beavatkozási célnál erősebbnek tartottak, majd lassanként mégis megengedték a másikat tönkretévő, megsemmisítő versenyt, ha annak eszközei szabályszerűek voltak. Így az egzisztenciát veszélyeztető környezetvédelmi intézkedés nem feltétlenül alkotmányellenes; nincs jog olyan iparűzéshez, amely a természeti erőforrásokat vagy környezetet az általában elviselhető mértéken felül igénybe veszi. Általános vélemény, hogy a törvényhozó jogosan ad elsőbbséget a környezeti érdeknek a gazdasági érdekek rovására; az alkotmány nem kényszerít a környezetvédelem „ökonomizálására" például úgy, hogy az adott intézkedés legalább az egész gazdasági ágazatot tekintve elviselhető legyen.[13] (A mi környezetvédelmi törvényünk eleve a népgazdasági és a környezetvédelmi érdek egyeztetését írja elő. Ez a rövidtávú szemléletnek kedvező szabály egészen addig a gazdasági érdek prioritásának alapja lesz, amíg a környezetromlás nem válik szintén akut politikai kockázati tényezővé.)

A fentiekből két további alkotmányjogi probléma adódik. Az egyik, hogy jár-e kártalanítás azoknak, akiket a közérdek áldozatra kényszerít. A másik, hogy vajon nem sérti-e az egyenlőséget, ha „okozóként" csak az adott gazdasági ágazat egyes üzemeit, vagy csak egyes lakossági csoportokat terhelnek meg. A kettő összefügg. A szerzett jogok védelmének régi elve érvényesül. Az egyes károsultaktól el nem várható teherviselést az állam — a kisajátítás analógiájára — megtéríti az NSZK-ban. Az egyes csoportok különös megterhelése nem automatikusan lesz „tőlük meg nem követelhető". A különböző célprogramok, akár egyes területeket, akár egyes szennyezéseket érintenek, vagy például egyes fogyasztói szennyezések költségeinek megelőlegeztetése az előállítóval éppúgy megengedettek, mint például az, hogy az okozói elv alkalmazásában egyszerűen a különböző igazgatási ráfordítás alapján differenciálnak ugyanolyan szennyezőcsoporton belül.[14]

Az okozói elv kitöltéséhez a fenti megszorítások szolgálhatnak ugyan szempontokat, de nem visznek lényegesen közelebb a válaszhoz, hogy az okozói láncból kit válasszunk ki. Ez kétváltozós feladat, hiszen a „megfelelő" okozó a „megfelelő" jogi eszköz szerint más és más. A környezetszennyezésben gyakori többes okozás kártérítési problémáival külön kell majd foglalkoznunk. Mi a megoldás az egyéb terhek vonatkozásában? Magyarországon — ha egyáltalán foglalkoznak a kérdéssel — a kumulatív szennyezéseket lebontják az egyes szennyezők hozzájárulásaira. (Például a szennyvízbírságot az egyes bevezetők szennyvíz- és szennyezőanyag mennyisége arányában kell kiszabni.) Ezért érdemes áttekintenünk néhány jobb megoldást is. A részarányos terhelést lehet tovább finomítani. Kilényi Géza ehhez olyan rendszert javasolt, amely a közelfekvő kibocsátók kényszertársulásán belül hozna létre az egyedi határértékek és a tényleges kibocsátások közötti különbözetre, mint szennyezési jogra, piacot.[15] Az igazi alternatíva azonban az elsőbbségi jogok, illetve ezek piaca. A német levegőtisztasági és zajvédelmi szabályok például minden újonnan települő szennyezőforrástól nagyobb mértékű csökkentést követelnek meg, mint az előzőektől (mert ennek a technikai fejlődés folytán lehetségesnek kell lennie). Ugyanakkor a régi kibocsátók sem akadályozhatják meg az új telepítéseket, hanem nekik is bizonyos csökkentést kell elérniük. Ha a növekvő kibocsátások összességükben elérik a környezet terhelhetőségének határát, a csődeljáráshoz hasonló eljárásban újraelosztják a jogokat, amely során nemcsak a szennyezések nagyságát, hanem az egyes kibocsátók gazdasági és technikai állapotát is figyelembe veszik.[16]

[12] Pl. egy biocid esetében, amelynek veszélytelenségét nem lehet bizonyítani, tűrni kell a megelőző intézkedéseket. BVerfGE 20, 351. — Az amerikai helyzetre ld. The Fairness and Constitutionality of Statutes of Limitations in Toxic Tort Suits. 96. Harvard Law Review, 1983, 1683. old.

[13] *Kriele:* Umweltschutz und Umweltgestaltung — Verfassungsrechtliche und rechtspolitische Erwägungen = Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft. Braunschweig, 1972.

[14] BVerfGE 29, 411.

[15] *Kilényi:* i. m. 117. old.

[16] *Rehbinder:* i. m. 103. old.

*Tamás András*

# Bírság és bonum a környezet védelmében

Inkább illik detektívregényhez az a fortélyos előadásmodor, amely lehetőleg csak az utolsó sorokban magyarázza meg azt, hogy miről is van szó, mint szakmainak szánt cikkhez. Az utóbbiban az efféle dramaturgia nem feltétlenül megnyerő. A címben szereplő *bonum,* a környezetvédelmi bírsággal együtt említve, első rápillantásra esetleg ilyen mesterkélt gondolattársításnak tűnhet, amely ha csak az érdeklődés fölkeltését szolgálná, ráadásul sekélyes megoldás is lenne. Kézenfekvő tény, hogy a bírság fizetése aligha bonum a megbírságoltnak, vagy, hogy az semmiképpen sem utal annak valamilyen „jóságára", s a bírság eléggé nyakatekert módon magyarázható ilyenként a hatóság, vagy a szennyeződést elszenvedő szempontjából. A bonum persze nem kizárólag erkölcsi kategória. E cikk alcíme az is lehetne, hogy mi *van* meg és mi *hiányzik* környezetvédelmi jogi szabályozásunkból. Mellőzve a rejtvényszerű gondolatszövést, előrebocsátható, hogy szabályozási rendszerünkben *megvan* a bírságolás, és az elméleti rendszerünkből sem hiányzik; *nincs* rendszere a bonumnak, sem normatív sem elméleti alapon. Pedig *lehetne.*

*

*1.* A környezetvédelmi bírságnak ma már széles körű, meglehetősen kiegyensúlyozott hatósági gyakorlata, s épp eléggé kiterjedt szakirodalma van Magyarországon. A bírsággal kapcsolatos vélemények nem egyöntetűek; az értékelés nézőpontjai sem azonosak. Másképpen látja a problémát a megbírságolt szennyező, és az, aki a szennyeződés kényszerű kárvallott elszenvedője. A bírságoló hatóságtól, a bírságszabályoktól az előbbi tranzigens együttérzést, az utóbbi drákói szigort várna el, azaz: az egyiknek minden, a másiknak semmi sem drága. És ismét más erről annak a nézete, akinek látszólag mindez csak elméleti probléma, logikai feladvány, lévén sem okozója, sem kárvallottja e jelenségeknek. Ez utóbbi könnyen a „pártatlan" döntőbíró mezét öltheti magára e konfrontációban, mert valójában egyik oldalról sem közvetlenül érdekérintett. Ám az e pozíció által sugalmazott elkötelezetlenség, „objektivitás" mögött sokszor csak a kívülálló csekélyebb fogékonysága, tompább problémaérzékelése áll.

Az utóbbi tizenöt évben — jelentős társadalmi eredményként — kiépült a magyar környezetvédelmi irányítás és jogi szabályozás rendszere. Ennek felelősségi rendszerében pillanatnyilag a leginkább működőképes egység a környezetvédelmi bírságrendszer.

Ez a tényleges működőképesség kifejezhető úgy is, hogy a környezetvédelem teljes szankciórendszeréből főleg ez nehezedik a környezetszennyeződést okozó gazdasági termelést folytatókra; a bírságrendszer nem szimbolikus szankciókkal dolgozik, s nem kuriózum, ha e szankciók alkalmazására kerül sor. A bírság értelmezésének ez a vetülete azután sajátos problematikává kerekedik, amelyben újabban szinte elmaradhatatlan mozzanat a bírságrendszer nyílt vagy burkolt megkérdőjelezése, akár azzal a jelszóval, hogy az továbbfejlesztésre, finomításra szorul, akár úgy, hogy annak megszüntetése lenne célszerű. A bírság intézménye tehát egyfelől környezetvédelmi felelősségi rendszerünknek a tényleges „ütőképes" része, másfelől egyik vitatott része.

A bírság problematikája nem tisztán jogi kérdés. Egyebek között nem lényegtelen annak *szociológiai, gazdasági, környezetvédelmi* vetülete sem.

*2.* Jelentékeny — azaz bírságolható — környezetszennyezővé senki sem erre irányuló kifejezett szándékából lesz (más kérdés, hogy e helyzet megváltoztatására vannak cselekvési módok). Ha valaki az adott szituációban a környezetszennyező kevéssé szimpatikus szerepét kénytelen eljátszani, akkor a bírságszabályozás számára teher, zavaró kolonc. Egyetért a környezetvédelem céljaival, saját céljai, feladatai azonban mások. Méltánytalannak tartja azt, hogy saját feladatai teljesítése mellett, adott feltételek között, bírsággal kényszerítik környezetvédelmi intézkedésekre. Méltányos vagy elnéző türelmet várna el, nem szigorú bírságot.

Aki pedig a szennyeződés elviselésére kárhoztatott, a bírságban olyan intézményt lát, amellyel föl lehet lépni a szennyező ellen, amelynek eredményeképpen a szennyeződés megszűnik.

Ám egyik elvárás sem igazolódik, legalábbis nem teljesen. A bírság kiszabásával nem javul a környezet állapota, arról azonban egyre többet beszélnek. A szennyeződés elszenvedője ezen kívül úgy látja, hogy a megbírságolt szennyező továbbra is ugyanazt teszi mint korábban (sem az üzemet, sem annak összes dolgozóját nem zárták be, sőt, vezetője még mindig állásában van). Tehát csalódott.

Csalódott a megbírságolt szennyező is. Különösen ha a bírság összege magas, a határozat jogerős és a várt „mentőövek" nem jelentek meg. Épp elég termelési problémája van, a bírság csak megtetézi mindezt. Valamiképpen alkalmazkodni kell azonban a helyzethez. Tervbe veszi a megkövetelt környezetvédelmi intézkedést; ezzel kapcsolatban sok akadályba ütközik. Gondot okoz a megfelelő módszer kiválasztása, a beruházás fedezése, a szükséges valuta megszerzése, az aktivizálható kapacitás stb. Az ilyen akadályok leküzdése után nemegyszer még mindig kérdés marad az, hogy a megoldás mennyiben eredményes: az alkalmazott védelmi vagy tisztító technológia beváltja-e a hozzá fűzött reményeket.

A szennyező ezért mindenképp kiszámítja azt, hogy legközelebb mikor és milyen összegű bírságot várhat, számításba véve azt is, hogy ennek megelőzésére vagy enyhítésére milyen aktusokat — pl. valódi és látszatintézkedéseket — tehet. Ezt sokan gazdasági

*Tamás András* főosztályvezető-helyettes, MTA Tudományos Minősítő Bizottság (Budapest).

kérdésként magyarázzák, a környezetvédelem gazdasági aspektusaként, így pedig arra következtetnek, hogy a szennyezőket alapvetően az motiválja, hogy jobb üzlet a bírságfizetés, mint a technológiai váltás.[1] Ez az értelmezés azonban vitatható. Előfeltételezi ugyanis azt, hogy a környezetszennyező eleve negatív figura (erre később bővebben ki kell térni); azért szennyez, mert egyszerűen „megéri" neki, függetlenül a politikai direktíváktól és a jogszabályi követelményektől, üzleti alapon dönt a kérdésben. Ezzel szemben a környezetszennyező a bírságfizetés vagy technológiai váltás, termékszerkezet váltás dilemmájában nem tisztán üzleti feltételek alapján dönt: erre jelenleg nincs lehetősége. A döntést egy társadalmi-történeti szituáció határozza meg, s ebben csak a lényeges szempontok egyike a kár-haszon összefüggésben való okoskodás. Ezt az összefüggést ezért nem leszűkítetten gazdasági, hanem szociológiai problematikaként lehet elsősorban értelmezni. Megjegyezhető különben, hogy a bírságfizetés e kalkulációk nyomán sem feltételezhető, hogy a környezetszennyezőnek üzleti vagy tervezési sikerélményt okozna.

Ami pedig a szennyező-károsult körön túliakat illeti; a szereposztásban nincs „nevető harmadik". Az a „kívülálló", aki egy konkrét szituációban közvetlenül nem szennyező és nem szennyeződést elszenvedő, racionálisan, humanitásból meg szimpátiából a szennyező ellen „szurkol", s ez rendben is lenne. A kárvallottal van egy véleményen a bírság hatása láttán is. Van aki ezen is túlmegy; nem egyszerűen elégedetlen a bírságolással, hanem valamilyen megengedhetetlen botrányt szimatol (jellegzetes „zöld" vagy „kék" attitűd). A bírságoló hatóságok pedig hol zord elszántsággal, hol fatalista apatiában gyártják a maguk döntéseit: nem tudhatják, hogy melyik határozatuk lesz jogerős és végrehajtható, s melyik nyomán kerül sor érdemi környezetvédelmi intézkedésre.

A jelzettek folytán a bírságolással összefüggő kapcsolatok bizonyos mértékben a „rabló-pandúr" játékra emlékeztetnek azzal, hogy sem a „rabló", sem az „áldozat", sem a „pandúr" szerepe nem hálás itt; résztvevői nem is elégedettek sem helyzetükkel, sem az eredménnyel. Ezért van, aki azt gondolja, hogy maga a „forgatókönyv" rossz, vagyis a környezetvédelmi bírságolás jogszabályi elrendezése. Mármost, ha a kapcsolat ténylegesen egy ilyen összefüggésre redukálódik, ez beszűkülésként, ha úgy tetszik elfajulásként is értékelhető.

Egy meghatározott, konkrét szituációban a kapcsolat karakterisztikusan polarizált: egyik oldalon áll a szennyező — pl. egy erőmű — s a másik oldalon a szennyeződést elszenvedő, illetőleg károsult, pl. a szennyezőanyagot kibocsátó erőmű szomszédságában lévő mezőgazdasági termelőszövetkezet. (Társadalmi méretekben a polarizáltság nem jellemző.) Konkrét szituációban könnyen magyarázhatónak látszik az, hogy a környezetszennyező negatív figura: kárt okoz, és nem tesz semmit a szennyeződés leküzdésére. Ellenpólusként logikailag mindenesetre nehezebb a szennyeződés elszenvedőjét mint pozitív figurát tételezni; ugyanis ő éppúgy nem tesz semmit a szennyeződés leküzdésére, mint a szennyező. Az ő oldalán az a többlet, hogy nem szennyez.[2]

A társadalmi megítélés szerint tehát a környezetszennyező rosszul cselekvő, vagy egyszerűen rossz: vele szemben — érdemek nélkül is — mindenki más nem-rosszul cselekvő, vagyis jó.

Etikai alapon azonban ez csak gyengén támasztható alá: nincs logikus magyarázata annak, hogy a „jó" itt miért jó. E megkülönböztetés jogi alapú: a környezetszennyező magatartás ugyanis jogellenes és ezért rossz, a nem-környezetszennyező magatartás pedig nem jogellenes és ezért nem rossz. Ez azonban nem föltétlenül „jóság". A bonitás ebben az összefüggésben értelmetlen: itt a rossz nem azért rossz, hogy rossz legyen, és a jó sem a jóság kedvéért jó. A választóvonal eredendően máshol helyezkedik el; a környezetvédelem szempontjából releváns magatartások tehát nem etikai alapon különülnek el egymástól. Ha ezekhez etikai vagy morális tartalom járul, ez következményi jellegű kapcsolódás. Ám a jogi megkülönböztetés is csak közvetítés: formalizáltan tesz kötelezővé egy alapvető elvet és azt jogi módon legalizálja. Ez az az egyetemes társadalmi racionalitás, amely pillanatnyilag a tényleges környezetvédelmi feladatokat azokra terheli, akiknek a tevékenysége veszélyezteti a környezetet. A jog ezt azután jogok és kötelességek rendszerébe foglalja, jogi módszerekkel építi követelményrendszerré.

Szociológiai értelemben tehát a környezetvédelem megvalósítása alapvetően függ attól, hogy mire képes a környezetszennyező. A környezetvédelmet ténylegesen megvalósító és a környezetszennyező alapösszefüggésként potenciálisan ugyanaz. Hogy ez valóságos egybeesés vagy megközelítően az legyen, ezért szükséges a jogi eszközök alkalmazása, a környezetszennyező kettős szereposztása. Hazai jogi megoldásainkban — hasonlóan sok más országéhoz — a jogi eszközök megválasztása során az a kérdés, hogy mire képes a környezetszennyező a környezetvédelem érdekében, többnyire úgy jelenik meg, hogy mire kényszeríthető irányítási, jogi stb. eszközökkel, vagy mi várható el általánosan tőle. Felesleges külön

[1] Irodalmi álláspontok helyett vegyünk figyelembe egy hivatalos véleményt. A Legfőbb Ügyészség egy 1983—1985 között lefolytatott vizsgálatsorozata alapján készült tájékoztatójában az alábbi következtetésekre jut: Az a gazdálkodó szerv, amely beruházási alapok hiányában nem képes tisztítóberendezést létesíteni, a légszennyezési vagy a szennyvízbírság hatására sem fogja tudni azt megoldani. (Ezzel csak egyet lehet érteni. A folytatás azonban már nem ennyire egyértelmű. Így szól:) Másrészt a bírság gyakran lényegesen „olcsóbb" a beruházásnál, ezért nincs megfelelő ösztönző szerepe. A környezetvédelmi bírságok jelenlegi rendszere ezért nem alkalmas a bírságolt szervezetnek a szennyezés megszüntetésére történő rábírására. Társadalmi hasznossága abban van, hogy a bírságokból befolyt összegek — általában másutt — környezetvédelmi beruházások fedezetéül szolgálnak.

[2] Akik a konkrét szennyezési ügyekben közvetlenül nem érintettek, közvetlenül kívül is rekednek az adott területen lakó vagy dolgozó közvetlen érdekérintettek körén. Ezek elvi alapon érdekeltek, s nem gyakorlatilag. A konkrét esetben szerepük nincs; ami nincs az nem pozitív és nem negatív. Társadalmi méretű problémáról lévén szó, demokratikus alapon mégis e többség nézete lesz döntő; ha úgy tetszik, egy konkrét esetben tehát épphogy nem a közvetlenül érdekérintettek véleménye meghatározó jellegű. Nem a szennyezőé, s nem a károsulté, hanem az ezen a körön kívüllálóké, mint közvélemény vagy mint társadalmi vélemény. A meghatározott ügyben az érdekérintettség hiánya nem azonos a közvetett érdekérintettség hiányával. A racionális véleményhez pedig ez utóbbi is elegendő lehet.

említeni, hogy az elvárhatóság és a kényszeríthetőség korántsem azonos a lehetőséggel: az előbbiek a tényleges cselekvési lehetőségeknek legalizált minimumai vagy esetleg középértékei. Meghatározásukban pedig mindeddig döntő szerepet játszott a gazdasági termelés szempontja.

*3.* A környezetvédelemmel — s a környezetvédelmi bírsággal — kapcsolatban a gazdasági aspektus kezdettől rendkívül erőteljes hangsúlyt kapott. A kérdés gazdasági vetületének értelmezése rendszerint két nyomvonalon halad. Az egyik a gazdasági termelés meghatározó szerepe és a prioritások. A másik prózaibb; központi kérdése, hogy mennyibe kerül a környezetvédelem megvalósítása, a gazdaság reális teljesítő képessége ebből mennyit viselhet el.

Köztudott, hogy a gazdasági termelés létérdek. Alapvetően ez tartja fönn és reprodukálja a társadalom anyagi létfeltételeit. Ehhez illesztett praktikus tétel az, hogy a gazdasági termelés érdekei minden más társadalmi érdekkel szemben elsőbbséget, prioritást élveznek. Ez általában el is fogadható, bár nyilvánvaló, hogy a társadalom léte és reprodukciója összehasonlíthatatlanul több, mint a gazdasági termelés folytatása és reprodukálása, elvileg és gyakorlatilag egyaránt. Az utóbbival kapcsolatban megjegyezhető, hogy elég sok történeti szituációban más — pl. politikai vagy katonapolitikai — érdekek erőteljesen háttérbe szoríthatják a gazdasági termelés tulajdonképpeni érdekeit, hogy ennek prioritása nem érvényesül. Az a gyakorlatnak szánt elv tehát, hogy a termelési érdek mindent megelőz: relativitás. A környezeti probléma történeti megjelenésével ez elvileg meg is változik. Ez is közvetlen létérdek, s ugyanazon érvelés alapján: a környezetvédelemnek a társadalom anyagi létfeltételei fenntartásában és reprodukálásában alapvető szerepe lehet. Elvileg tehát közvetlenül az előleges létérdekkel, a gazdasági termeléssel rivalizál. Gyakorlatilag azonban jelenleg még nincs erről szó, mert a környezet állapota még nem teljesen leromlott. Elvileg elképzelhető olyan általános szituáció is, amelyben a termelési érdek és a környezetvédelmi érdek egyenlővé válhat, ténylegesen ma még sehol sem az. A termelés a társadalomnak napi létkérdése, a környezetvédelem legfeljebb perspektivikusan lehet az. Amíg egy társadalomnak pl. nem az éhhalál és a környezeti degradáció miatti pusztulás közül kell választania, a két társadalmi alapprobléma — de facto — nem egyenértékű. S még egyenértékűség esetén sem biztos, hogy a társadalom a tiszta levegőjű, zajmentes temetőt fogja preferálni. Az, hogy mi jó és mi nem jó egy társadalomnak, eléggé összetett kérdés; a prioritások megállapítása ezt leegyszerűsíti.

Az említett alapkérdés általánosan a gazdasági termelés (az ahhoz tartozó szolgáltatás és fogyasztás), valamint a környezet ésszerű hasznosítása, illetőleg védelme kölcsönös összefüggésében áll. A mai termelési technika mellett sok területen szimmetria-összefüggés mutatkozik: a termelés annál rentábilisabb, minél kevesebb környezetvédelmi követelményt kell kielégítenie. Természetesen nem ez az egyetlen képlet, amely a termelés és a környezetvédelem viszonyát jellemezheti. Aligha vitatható azonban, hogy minden környezetvédelmi intézkedésnek ára van, mint ahogyan a jövőre nézve rendszerint minden elmulasztott vagy elhibázott környezetvédelmi intézkedésnek is gazdasági kihatása, ára lehet.

Ez utóbbi érv többnyire mégsem hat. Inkább az a mindennapok evidenciája, hogy a környezetvédelemnek is a gazdasági termelés az alapja; a környezetvédelmi intézkedések drágítják és általában bonyolultabbá teszik a termelést. A kifizetődő (társadalmilag hasznos) termelés és a környezetkímélő termelés ezért többnyire szükségszerűen egymással szemben álló érdekeket és érdekérvényesítést jelent. Ezen az alapon a környezetvédelmi intézkedésekkel a gazdasági termelés „érvágást enged", „áldoz" a környezetvédelem számára.

Amíg ez a vélemény tartani képes magát, a környezetvédelem a gazdasági irányítás, a gazdasági politika kényszerű kompromisszumain bontakozik ki, amelyekben természetesen előfeltételezett a gazdasági termelés prioritása, s így a termelés külsőként áll szemben a környezetvédelmi követelményekkel s a környezet állapotával egyaránt.

Ez olyan prioritás különben, amelynek elvi helyességét még senki sem bizonyította termelés-környezetvédelem összefüggésben, meglehet, hogy logikailag az elvi prioritások keresése itt esetleg nem értelmes konfiguráció. A prioritásokat ugyanis a pillanatnyi gyakorlat keresi, és az is igazolja.

Ettől függetlenül, nem jelentéktelen az a gyakorlatias vélemény sem, amely a környezetvédelmet a gazdasági szféra megcsapolásaként értelmezi. Ha a gazdasági termelés hozza létre a környezet védelméhez szükséges lehetőségeket, akkor a környezetvédelem megoldásának feltétele egy jól kiépült, átalakulásra és toleráns mozgásra képes gazdasági potenciál: azaz a megfelelő környezetvédelemhez megfelelően fejlett gazdasági háttér szükséges, amely az ilyen nagyobb „áldozatok" hozatalára is alkalmas. (A továbbiakban még érinteni kell azt, hogy ebből a szempontból milyen helyzetű a mai magyar gazdasági élet.) Visszatérve közvetlenül a bírság problematikájához: az eredményes termelő inkább alkalmas a kívánt védelmi beruházások teljesítésére, mint az eredménytelen. Az előbbi tehát „áldozni" fog, az utóbbi pedig szándéka ellenére sem tud.

Ily módon a szennyezők nem egyenlő gazdasági feltételekkel részesei helyzetüknek és megítélésüknek. Működésük során vagy a gazdasági versenyben a környezetvédelmi követelmények teljesítése vagy a bírságfelelősség nem egyformán érinti az érdekelteket, s ezen az alapon az egyforma mérték alkalmazását — a bírságolást — vannak akik méltánytalannak tartják. Az ilyen megfontolások gazdasági szempontokat fejeznek ki, sajátos módon mégsem annak a talaján állnak: az egyenlő esélyek, az egyenlőség eszméje sokkal inkább politikai, jogi, etikai ihletésű, mint gazdasági. A gazdaság szószólói tehát itt épp hogy nem gazdasági érveléssel operálnak a bírságrendszer ellen, amely számukra — úgy tűnik — megfoghatatlan, hogy miképpen kerül a követelményrendszer mellé: jó ügyet védenek — egy másik jó ügy ellenében.

Itt azonban nagyon is megfogható tényekről van szó, amelyek a gazdálkodás belső nézőpontjából is értelmezhetők. A környezetszennyeződés a környezetben mutatható ki, ott érzékelhető. A környezetvédelem problémái nemcsak ott szemlélhetők: az csakis okozat. A környezetvédelmi probléma a termelésben,

s különösen a termelési technikában keletkezik és halmozódik fel, s főleg épp ez az ok. A környezeti problémák jelentős része szorosan összefügg a termelés technikájával: közismert evidencia ez. A lényeg mégsem a technológiai oldal, mert ez is csak következmény. A technológia ugyanis olyan szerepet tölt be, amilyet a gazdasági termelés annak szán.

A környezetszennyeződés rendszerint valamilyen termelésnek a „terméke", de nem igazi termék, hanem a termelési (szolgáltatási) folyamatot kísérő negatív jelenség. Ezért értelmezhető „anti-termékként", s épp így terhelhető annak eliminálása a gazdasági termelésre. A probléma ilyen gazdasági értelmezése azonban a közgazdasági gondolkodásból hiányzik. A gazdálkodó szféra érdekeltsége ugyanis a valódi termékhez kötődik, ahhoz, amelynek fizetőképes piaca van, s nem az anti-termékhez. Az áru esetében érdek fűződik ahhoz, hogy legyen; itt pedig épp az az érdek — függetlenül a környezetvédelemtől is —, hogy ne legyen. Tisztán negatív érték- és érdekmozzanatot hordoz. Az árutermelésnek valamilyen mértékben mindig van piaci mechanizmusa, öntörvényű mozgása, rendeződése: a környezetvédelemnek — az „anti-termék" problematikája megoldásának — magától, spontán módon nincs. Jelentékeny mozgás, rendeződés akkor jön létre, ha az „anti-terméket" kényszermechanizmus mozgatja. Ez az állami környezetvédelem, s ez merőben más racionalitás, mint az árutermelés.

A megoldás igénye először a kétféle technológia kérdését érinti. Az árutermelés és a környezetszennyeződés megoldása kétféle technológia. A termelés technológiai folyamatában a hasznos cél a termék előállítása. Az árutermelés mindaddig erre koncentrál, amíg az állami környezetvédelem követelményrendszere egy második technológia alkalmazására nem kényszeríti, amelyben a kényszerű cél az „anti-termék" problematikájának megoldása. Ez azonban nem olyan egyszerű, mint egyesek vélik: a környezetvédelmi problémák az idők folyamán nemcsak a termelési technikában, hanem a gazdasági termelés egészében halmozódtak fel. Így méretezettek a megoldások, ehhez képest alakultak a költségparaméterek stb.

A kényszerítés, a követelményrendszer tipikusan nem-piaci mechanizmusok szerint működhet. Ez azonban nem azt jelenti, hogy az érintett szféra ne a maga módján reagáljon a hatásra. Vagyis elvárható, hogy a gazdasági termelői kör gazdasági módon reagáljon a követelményrendszerre, azaz gazdaságilag alkalmazkodjék. Ezzel — más megközelítésben — a termelői szféra alkalmasságához jutottunk el, a hangsúly azonban nemcsak a teherbíró képességen van, de az alkalmazkodóképességen is.

A hazai vállalatok alkalmazkodó készsége, képessége nem túlzottan jó, még tisztán piaci ügyekben sem, nemhogy környezetvédelmi ügyekben. Az extenzív gazdasági növekedés tartalékai a hetvenes években többnyire elfáradtak; reform vált szükségessé. A népgazdasági tervezés hatékonyságának növelése mellett törekvések bontakoztak ki a piacszabályozó formák és eszközök alkalmazására, a vállalati önállóság növelésére. A piaci változásokra azonban a vállalatok nehézkesen, gyakran késve reagáltak; szakszerűség, szelekció, struktúraváltás, gyors reakcióidő, s megannyi más szempont így sokszor esetleges maradt. A gazdálkodásban bőségesen érvényesülnek nem-gazdasági elemek is. A vállalati önállóság kibontakozása megkezdődött, mégis a termelési feladat meghatározása inkább irányított, mint tetszőleges. A vállalat igazgatója nem kizárólag gazdasági célszerűség alapján toboroztatja, alkalmazza, fizeti, csoportosítja át vagy bocsátja el dolgozóit. A beruházási források eredete, a visszatartható nyereség meg az amortizáció sorsa a vállalat fölötti szférába tartozik. Ilyen feltételek mellett egy nagyvállalat nem mehet tönkre, a megfelelő mentőövek mindig előkerülnek, mások megcsapolásából rendszerint, hiszen nyereség és amortizáció egyik ágazatból a másikba áramlik, s többnyire más ágazatban használják azt föl, mint amelyekben képződik. A hazai vállalat tehát nem a legjobb alany a környezetvédelmi követelmények számára. Nem befolyásolja eléggé még a szigorú bírságolás sem, hiszen a magas nyereség sem feltétlenül hozza lázba, mert tapasztalat szerint előbb-utóbb úgyis elvonásra kerül sor, mások megsegítése érdekében: sok beruházási cél van, s mindig szükséges valamilyen eszköz-átcsoportosítás.

Így az egyre világosabban kirajzolódó reform-elképzelések ellenére az elmozdulás nem túl gyors. Ennek nagyon sok oka lehet. Környezetvédelmi szempontból különösen a minőségi fejlesztések hiánya szembeötlő. A műszaki-gazdasági lemaradás ugyanis értelmezhető a környezetszennyező termelés konzerválásaként is. A vállalatstruktúra változása alapot teremthet a környezetvédelmi követelményrendszer aktualizálásához, a problematika újraértékeléséhez, elsősorban mégis a termelési folyamat ehhez való igazításához. Ezen a téren még mindig a felszerelésben, dologban való gondolkodás az általános. A követelményeknek úgy kívánnak eleget tenni, hogy a hatóság által kifogásolt probléma megoldására vásárolnak egy tisztítóberendezést, s ezzel minden rendben levőnek látszik. Ám ennek megfelelő szakmastruktúra és szellemi kapacitás nélkül nincs perspektívája. A követelményrendszer megtartása így gyakran mechanikus vagy formális reakciókban valósul meg, esetleg a reagálás el is marad. A környezetvédelmi követelményeknek való megfeleléshez kreativitásra, kezdeményezőkészségre, egy magasabb szellemi szintű alkalmazkodásra, vagyis a gazdálkodó szféra szemléleti megújulására van szükség.

*4.* A környezetvédelem normatív követelményrendszere, és különösen a környezetvédelmi bírság kényszerítő mechanizmus, amelynek egyik alaprendeltetése úgy is fölfogható, mint a termelési szempontok átrendezése, esetenként azok keresztezése. A szabályozásnak ez a funkciója történeti szükségszerűség. Erre azért érdemes kitérni, mert a környezetvédelem jogi szabályozásának értelmezésében — úgy tűnik — túlzott hangsúlyt kap a gazdasági termelési szempont, olykor mint a jogi szabályozás kigyengítésére alkalmasnak vélt érv. Nem részletezve azt, hogy a jogi szabály nem önmagából lesz, s egy jogszabály magában foglalja a probléma gazdasági mozzanatát is, a következőket célszerű ezzel kapcsolatban figyelembe venni:

A termelés nagyon hosszú időn keresztül főleg a termék előállítására koncentrált, az azzal kapcsolatos negatív környezeti jelenségekre nem, vagy csekély figyelmet fordított. Korábbi időkben ez felelt meg a ra-

cionalitásnak. A környezetszennyezés azonban soha nem volt célja. Épp ellenkezőleg, a technológia története igen sok olyan példát szolgáltat, amelyek szerint a termelés környezeti részproblémákat oldott meg környezetvédelmi beavatkozás nélkül is. Így pl. sok hulladék nyersanyaggá vált, több gyártási eljárás bevezetése érdekében jó környezeti feltételek biztosítása vált szükségessé stb. A sikeres technológiafejlesztés nagyszámú példája ellenére világméretű környezeti válság kezdődött az 1950-es években, s folyamatosan kibontakozott, amelyet a termelés és a technológia fejlesztése saját racionalitása alapján képtelen volt megoldani. Végeredményben a gazdasági termelés — ezen belül különösen a termelési technológia — környezetvédelmi szempontból bekövetkezett világméretű csődje alapozta meg az állami irányítású környezetvédelmet, az igazgatási-jogi szempontok szerint kiépített környezetvédelmi követelményrendszert. Ezzel a termelői szféra környezeti probléma alkalmi jellegű „belátásának", „átérzésének", önelhatározásból való megoldásának kora lejárt.

A környezetvédelmi követelményrendszer tehát egy korábbi (főképpen termelési) szisztéma racionalitásának történeti veresége talaján jött létre.

E követelményrendszer jelenleg szükségszerűen hierarchikus, redisztributív, jogilag is szankcionált, viszonylagosan önálló szisztéma, amely alapvetően környezetvédelmi racionalitásokat fejez ki. Érvényesülését, működőképességét főként jogi szankcionáltsága, az ahhoz tartozó irányítási, igazgatási és jogérvényesítő mechanizmusok biztosítják. A környezetvédelem egész társadalmat érintő állami szintű megvalósításának folyamatában — elsősorban a környezetvédelmi reálakciók végrehajtásának telepítése miatt — az irányítói szerep és az irányító eszköz kulcspozícióba kerül. Ez a kényszerítés lehetőségét is magában foglaló problémakezelés felértékeli a követelményrendszert, s ezen belül annak jogi elemeit is.[3] E nélkül ugyanis a környezet védelme jelenleg működésképtelen, mert csak beavatkozással oldható meg, spontán verziója nincs általános érvénnyel, tehát: pillanatnyi lehetséges kifejezési módja alapvetően jogias természetű. (Egy egészen más összefüggésben említhető hasonlóság: a társadalomnak a bűncselekményektől való megóvásában is a jognak — a büntetőjognak, a maga szervezeti, személyi és dologi feltételeivel együtt — van alapvető szerepe, még akkor is, ha a problémát sok más eszköz segíti megoldani.)

A környezetvédelmi bírság ennek a követelményrendszernek a par excellence szankciós eleme. A magyar bírságszabályozás ma már szinte mindegyik környezetvédelmi szakterületre kiterjed; a föld, a vizek, a levegő, az élővilág és a táj, valamint a települési környezet védelmét nyolc önálló bírságfajta szankcionálja. Szabályozási logikájuk a megoldást igénylő problémához igazodik. A jelentős környezetvédelmi problémák egy része jellemezhető úgy is, hogy azok közvetlen kiváltó oka a szennyezőanyag-kibocsátás, a probléma reális megoldása pedig a kibocsátás megszüntetése vagy csökkentése (sokkal kisebb az esély arra, hogy a már bekövetkezett szennyeződés eltávolítására, közömbösítésére kerülhessen sor). Elvileg és gyakorlatilag egyaránt a kibocsátásra koncentrálható a megoldás. Más esetekben nem ez a lényeges jellegzetesség, a védelemnek pedig más megoldásai és esélyei vannak.

Ehhez képest az egyes környezetvédelmi bírságfajták részben tipikusan szennyezőanyag kibocsátást szankcionálnak, részben pedig függetlenek a kibocsátástól. A tipikus bírságfajta jelenleg kibocsátási (emissziós) alapokon áll. Ebben kifejeződik az is, hogy a jelenlegi technológia mellett a tényleges megelőzés az egyetlen elfogadható módszer; nincs alkalmas technológiánk a már bekövetkezett szennyeződés kifogástalan eliminálására. A megoldás a társadalmilag még elfogadható szennyezőanyag kibocsátás megszabásából, s az azon fölülinek a szankcionálásából áll. Ilyen bírságfajta a szennyvízbírság, a csatornabírság, a légszennyezési bírság, a zaj- és rezgésvédelmi bírság, végül bizonyos szempontból ide sorolható a veszélyes hulladékbírság. Ezekben az esetekben a kibocsátás és a környezet szennyezettsége közvetlen összefüggést mutat, mindkettő mérhető, számszerűsíthető és technológiai szinten is értelmezhető. A felelősség valamiképpen technológiai alapú: a hiba közvetlenül a technológiában van, s a követelményeknek megfelelő megoldás is általában technológiai. A technológiai sor nem teljes; ahhoz nem csatlakozik egy második technológia, amely a szennyezőanyagot alapanyagként fogná vissza, vagy mint nem hasznosítható — de környezetszennyező — anyagot lekötné, közömbösítené, ártalmatlanítaná stb. Azokon a területeken, ahol ilyen technológiai összefüggés konstruálható, elvileg lehetőség van az emissziós alapokon álló bírság bevezetésére; jelenleg ez korszerűnek tartható megoldás világszerte.

Ahol pedig ilyen összefüggések nem mutathatók ki, más megoldások kereshetők. Így pl. a barlangok vagy a ritka állatfajok védelme nem oldható meg önmagában kibocsátási normákkal (bár nyilvánvalóan ezzel értelmezhető összefüggés is található azok veszélyeztetettségében); itt az egyes védett tárgyak, egyedek részesülnek védelemben, s azok elpusztítása szankcionált. A nemkívánatos magatartás nem föltétlenül egy

[3] A polgári jog természetesen szintén hierarchikus, redisztributív, és jogi szankciókkal megerősített szabályrendszer. Felfogható elsősorban a csere, továbbá másodsorban, vonatkozásaiban a termelés és a fogyasztás követelményrendszerének. Ezt mégsem forszírozzuk rendszerint, mert a polgári joggal kapcsolatos reálakciók és azoknak a jogi szabályozása szerinti megformázása, normatív kifejezése általában nem szembenállással találkozik egymással. Pl. a bérbe adás és bérbe vevés mint reálakció és a bérleti szerződés mint jogi akció ugyanaz; a reálakciót fejezi ki a szabály: azt normalizálja és legalizálja. Ebben az esetben a valóságos társadalmi viszony és annak szabálya szorosan egymáshoz kötődik; a szabály annál „jobb", minél inkább kifejezi a valóságos társadalmi viszonyt. Itt a követelmény és a szabályozás valamiképpen egyet jelent: a követelmények ugyan a szabályozásból deriválhatók, ennek azonban mintája a reálakció.

A környezetvédelmi szabályozásnál nem ez a helyzet. A környezetvédelemnek az előbbi értelemben vett reálakciója nincs; nem egy bizonyos tevékenységtípus formáját legalizálja a szabály, úgy mint a jogügyleti reálakciókat a polgári jog, hanem általában a különféle tevékenységekkel szemben támaszt követelményeket. Külsőként áll szemben azzal, amire irányul. A szabályozás célja bizonyos értelemben pedig épp e külső követelményeknek a legalizálása — nem annak a tevékenységnek a legalizálása amivel kapcsolatos —, ezért a követelményekhez képest alakul a szabályozás. A követelmény itt nem valamilyen valóságos viszony jogi tükröződése, hanem mesterségesen konstruált. A rendezés elvi alapja nem ugyanaz, mint az előző esetben. Ezért a polgári jog pl. jellemezhető jogok és kötelezettségek egyensúlyának rendszereként, a környezetvédelmi szabályozás pedig követelmények rendszereként, amelyben a kötelezettségek előírása jellegzetes.

termelési technika sajátossága, s nem is föltétlenül technológiai megoldást igényel.

Kérdés lehet, hogy a jelenlegi bírságfajták megfelelő elvi koncepció szerint épülnek-e fel. Helyénvaló-e az emissziós bírságok alkalmazása, illetőleg ahol nem ez érvényesül, indokolt-e a másfajta alapon álló szabályozás? Figyelemmel a jelenlegi technikai-technológiai feltételekre, e tekintetben bírságszabályozásunk elvi módszere kifogástalan. Más kérdés, hogy az mennyiben teljes (milyen további területekre terjeszthető ki a határértékek szerinti bírságolás), részleteiben mennyiben javítható. Ezzel kapcsolatban igen sok szempont vizsgálható, végeredményben pedig ezek érvekké válnak a bírság mellett és ellen. Az ésszerű határ kézenfekvően az egyfelől, hogy nem lehet termelési ágakat szétverni a környezetvédelem zászlója alatt, másfelől a környezetvédelmet sem lehet szankciós eszközeitől megfosztani s ezzel gyakorlatilag működőképtelenné tenni. Az eddigiek hangsúlyozottan a szükséges központi irányítás, igazgatás, normatív szabályozás kényszerítő mechanizmusát érintették, egy újabb racionalitás szükségszerű konfrontációját egy régebbi racionalitással. Ha komolyan vesszük a környezetvédelem önállósult állami funkcióját, belátható, hogy nemigen vannak hidak, amelyek a környezetvédelem állami funkcióvá válása előtti társadalmi-gazdasági irányításához vezetnének vissza. A termelés (szolgáltatás és fogyasztás) nem szervezhető ugyanolyan alapon, ugyanolyan racionalitással, amely a környezetvédelem intézményesítése előtt általános volt (s esetleg beváltnak látszott).

*5.* Relatíve új szempontként hozható szóba a környezetvédelmi intézkedésekre kényszerítő mechanizmus mellett az ugyanerre késztető mechanizmus, mint az előbbinek nem ellentéte, hanem kiegészítője.

Ha elfogadható az, hogy a potenciális vagy tényleges környezetszennyező egyúttal azonos a környezetvédelmi feladatok megvalósítójával (még akkor is, ha ezt kényszerítéssel, beavatkozással lehet elérni), akkor kérdés az, hogy lehet-e a valóságos, vagy potenciális környezetszennyezőnek jogilag is elfogadható „jósága", elismerhető bonuma, méltányolható aktivitása. Ha a bírság az egyik legerősebb szankciós forma, e felelősség mellett lehet-e a megbírságoltnak a környezetvédelem szempontjából elismerhető bonitása? Nyomban jelezni szükséges, hogy ez nem jogi felelősséget megszüntető vagy korlátozó szempont; itt csak helytállásról van szó, amelyben nem a jogszerűség vagy a jogellenesség, hanem a paritás és a beszámítás mérvadó. Azaz: nem felelősségi, ám ahhoz is kapcsolható autonóm rendszer.

Ilyen szisztéma környezetvédelmi jogunkban pillanatnyilag nincs. Egyetlen bírságforma kivétel, ahol a negatív magatartásnak kiegyenlítése pozitív magatartással lehetséges. E szerint meghatározott nagyságú mezőgazdasági rendeltetésű föld termelésből kihagyása egyensúlyba hozható meghatározott nagyságú föld termelésre alkalmassá tételével. Itt tehát kiegyensúlyozásra kerülhet sor; mérlegszerű kiegyenlítés érvényesülhet. Ehhez hozzátartozik az is, hogy a szóban levő bírságfajta egyfelől atipikus környezetvédelmi bírság, s elsősorban mezőgazdasági termelési célokat szolgál, környezetvédelmi szempontból pedig közvetetten, áttételesen jön számításba. Az ebben elismert bonum pedig nem konvertálható: szigorúan a „földért földet" elv alapján áll.

Azt is lehetne gondolni, hogy az előbbi megoldás egyetlen kivétel: a felelősség az felelősség, ahhoz rendszerként egy nem felelősségi konstrukció nem kapcsolható. A környezetvédelmi bírságot illetően azonban egy ilyen rendszer már létezik, csakhogy ennek nincs köze a környezetvédelmi szempontú bonitáshoz. E szisztéma jogi szabályai a bírságról szóló jogszabályokban találhatók, emiatt elterjedt vélemény, hogy ez is a bírság felelősségi rendszerébe tartozik. Olykor gondot is okoz értelmezésük: ha a bírságfelelősség objektív felelősség, hogyan gyengíthetik ki a helytállást pl. szubjektív jellegű elemek.

Ezekben az esetekben[4] változatlanul fennáll a megbírságolt szennyező felelőssége, csak a helytállás végrehajtható mértéke csökken úgy, hogy nem progresszív bírságot kell kiszabni. Nem a felelősséget, hanem a helytállás mértékét korlátozza a megbírságolt szennyező védelmi berendezés létesítésére irányuló aktusa, amit jól mutat az, hogy ha a létesítést nem fejezi be, utóbb a teljes bírságösszegért tartozik helytállni. A megbírságolt védelmi intézkedése, beruházása így a progresszív bírságrész erejéig beszámítható.

Az, aki e beszámítási joggal rendelkezik, más szennyezőkhöz képest annyiban pozitív magatartású, hogy akciót kezd a bírságolásra okot szolgáltató szennyezés felszámolására. Ez különben is jogszabályban előírt kötelezettsége, amelyet a kiszabott bírság tényleges kényszerítéssel erősít meg. A kezdeményezés ezért csak relatíve pozitív; jogszerű magatartásra törekszik, ám ha nem sújtanák bírsággal, feltehető, hogy passzív maradna. Magatartása tehát jogszerűségre törekvés, nem több, így látszólagos bonum: közvetlen kényszerítő késztetésből s nem a környezetvédelem iránti lojalitásból, önálló aktív kezdeményezésből ered. E szituációban természetesen nem a szándék releváns, hanem az, hogy a kötelezőhöz képest nincs objektív plusz aktus.

Ám ennek a látszólagos bonumnak az elemei is hiányoznak abból a megoldási típusból, amely szerint a szennyezőnek azért nem kell a bírságot megfizetnie, egészében vagy részben, mert az pénzgazdálkodását

---

[4] A szennyvízbírságról szóló 3/1984. (II. 7.) OVH sz. rek. 7. §-a szerint a szennyvízbírságot a progresszív bírságra vonatkozó rendelkezés mellőzésével kell kiszabni, ha a kezelő vízjogi engedély, vagy vízjogi kötelezettséget kimondó határozat alapján a káros szennyezés megszüntetése végett

*a)* üzeme szennyvíztisztító létesítményeinek kivitelezését (fejlesztését, rekonstrukcióját), vagy

*b)* több üzem esetében valamennyi károsan szennyező üzemére kiterjedő és az OVH által elfogadott vízminőségvédelmi program ütemezési előirányzatának megfelelően, egy vagy több üzemében a szennyvíztisztító létesítmény kivitelezését a vízügyi hatóság által megállapított határidőben megkezdte és folyamatosan végzi.

A progresszív bírságra vonatkozó rendelkezés mellőzésével kell a szennyvízbírságot kiszabni akkor is, ha a kezelő bármelyik üzemében olyan — vízjogi engedélyezési kötelezettség alá nem tartozó — beruházás vagy technológiai változtatás megvalósítását kezdi meg és végzi folyamatosan a vízügyi hatóság által megállapított határidőben, amely alkalmas a káros szennyezés megszüntetésére.

A 4/1986. (VI. 2.) OKTH sz. rek. 14—15. §-a szerint a felemelt bírságrészt visszakaphatja a légszennyező, illetőleg a progresszív bírság kiszabása mellőzhető légszennyezési bírság esetén, ha a szükséges védelmi intézkedés érdekében beruházást hajt végre, ill. azt megkezdi.

lehetetlenné tenné.[5] A felelősség ebben az esetben is fönnáll, csak annak következménye — a helytállás, a végrehajtás — marad el, éspedig végérvényesen. Arról ugyanis nincs rendelkezés, hogy később — ha már a megbírságolt nincs pénzgazdálkodásában lehetetlen helyzetben — e bírságot meg kellene fizetnie. A bírságelengedés azonban nem magyarázható felelősséget megszüntető elemként, mert a fizetőképtelenség nem felelősségi elem.

Az itt alkalmazott szempont lényegesen eltér az előbbitől; ez valóban gazdasági „mentőöv".

Az említett bírságcsökkentő mechanizmus léte, fenntartásának indokoltsága összetett kérdés, amelyről nem lehet csak környezetvédelmi szempontok alapján teljesértékű véleményt kialakítani. Úgy tűnik, hogy e mechanizmus létének megkérdőjelezése egyszerűen értelmetlen lenne. Más kérdés ellenben ennek gyakorlati alkalmazása; ez viszont mindig egyedi ügyekben kérdés. A környezetvédelmi bírság rendszeréhez épített, viszonylagosan önálló ösztönző-fékező mechanizmus nyilvánvalóan a „fékező" szerepkörében neuralgikus pont: itt ugyanis tisztán gazdasági termelési szempontról van szó. Egyáltalán nem vitatva a konstrukció jelenlegi szükségességét, az azonban mégis megjegyezhető, hogy hatásköri elrendezése elvileg nem tiszta. Az a kérdés, hogy a bírság behajtása a megbírságolt pénzgazdálkodását lehetetlenné tenné-e vagy sem, tisztán gazdasági kérdés, és semmiképpen sem környezetvédelmi kérdés. Az ügyben — jogszabály szerint — a környezetvédelmi szféra jogosult dönteni. Feltételezhető azonban, hogy az OKTH elnöke ebben a kérdésben aligha rendelkezik közvetlen áttekintéssel, még akkor sem, ha az ügyben rendelkezésére áll az érdekelt miniszter nyilatkozata. E hatáskör megnyugtatóbb elrendezése lenne, ha a döntési jogkört az Állami Tervbizottság, esetleg a Minisztertanács gyakorolná.

E bírságcsökkentő mechanizmus mellett elképzelhető még egy szisztéma, amely kimondottan a környezetvédő aktivitás elismerését méltányolná. Az előbb említett szisztéma ugyanis szigorúan a bírságoláshoz kötődik és csakis bírságfajtákhoz külön-külön. Ha a légszennyező vízvédelmi beruházást teljesít, ennek semmilyen kihatása nincs a légszennyezési bírság mérséklésére és viszont. Ezért a szennyező nem is tesz egyebet, mint amire a körülmények — közvetlenül a hatóságok — kényszerítik. Intézkedései nem konverrálhatók, nincsenek bonusai, nem szerez beszámítható jó pontokat, amelyek más összefüggésekben is figyelembe vehetők lennének. Ez beszűkítheti a környezetvédelmi célok megvalósítását épp azáltal, hogy azokat csakis kötelezettségek teljesítéseként realizálja. Ez egyáltalán nem kedvez a környezetvédelem tényleges megoldásához szükséges aktivitás, kezdeményezőkészség és lojalitás kibontakozásának. A kötelezettségen felüli aktivitás jegyében tett intézkedéseknek nincs általános paritásuk, jogilag beszámítás tárgyai nem lehetnek. Szociológiai értelemben ez oda vezet, hogy a lehetséges maximumból ténylegesen minimum valósul meg. Ha a szankcionált kötelezőhöz képest többletvállalásához nem fűződik elismerés, ezt aligha vállalja az érintettek széles köre.

Megmarad a „kis" lemaradás — pl. egy olyan szennyezőanyag-kibocsátás, amely komolyabb bírságolásra nem szolgáltat okot, esetleg csak közelít a bírságolható értékhez. A „kis" lemaradások azonban újabbakkal egészülnek ki, s mindez fölhalmozódik a technológiában, s akkor már igen nagy lépéssel hozható be.

Egy másik szempont a környezet és a környezetvédelem összetettsége. A védelem irányítása racionálisan — a munkamegosztás szükségessége folytán — parcellázza a szakterületeket. Ezek, mint alrendszerek azonban nem lehetnek egymástól elszigeteltek. Megfelelő munkakapcsolatban, együttesen azt is értékelni képesek, hogy egy környezetvédelmi beruházás mit jelent nemcsak az egyes környezetvédelmi szakszempontokból, de általános szempontból is.

A záró következtetés tehát az, hogy *megfontolást érdemel egy pontrendszer kidolgozása, amely a potenciális vagy tényleges környezetszennyezőknek azokat az eredményeit értékeli, amelyekkel jelentékeny környezetvédelmi problémát sikeresen oldanak meg.* Ebben elsősorban a környezetben bekövetkezett előnyös változást lenne célszerű figyelembe venni, és semmiképpen sem csak azt, hogy mennyibe került az azzal kapcsolatos beruházás. (A beruházás költsége nem biztos, hogy kifejezi annak környezetvédelmi hasznosságát, értékét.) *Az így szerzett pontok azután beszámíthatók lehetnének bármelyik környezetvédelmi bírságfajtába.*

Ez az elképzelés látszólag gyengíti a bírságolás hatékonyságát, mert végeredményben bírságcsökkentő mechanizmusról van szó. (A szennyező pl. azért nem fizet, vagy csökkentett összegű vízszennyezési bírságot fizet, mert jelentős megoldást talált veszélyes hulladékainak kezelésére stb.) Ez azonban csak a látszat. Egyfelől a szennyező itt is a bírság „árnyékában", kényszerítő hatása alatt tevékenykedik. Másfelől amit ellentételezhető eredményként, paritásként számításba lehet venni, nem csekélység, hanem ellenőrizhető célok eredményes — szintén ellenőrizhető — megvalósítása. Amit megvalósít, szintén környezetvédelem, csak nem a „vízbírságért vízvédelmet" elve alapján áll. Ez nem hiba: a környezetvédelem nem lehet csak különálló szakterületek működése; ezek együttműködése ugyanilyen fontos, végül is a környezet egység, összességében összefüggő rendszer.

[5] 32/1964. (XII. 13.) Korm. r. 29. § (1) bek., 21/1986. (VI. 2.) Mt. r. 12. § (1) bek.

*Török Gábor*

# Környezetvédelmi szervezetrendszerünk néhány kérdése*

Világszerte óriási irodalma van a környezetvédelemnek, ami önmagában örvendetes, de ugyanakkor jelzi azt a tényt is, hogy ez idáig nem sikerült olyan módszert találni, amely hosszú távon megoldaná a környezetszennyezés problematikáját.

Hazánkban is számos szerző — különböző nézőpontokból — foglalkozott a kérdéssel, mégpedig általában nemcsak szigorúan véve jogi, hanem gazdasági szempontból is. Abban ugyanis nincs vita, hogy a környezetvédelem sikeres megvalósítása csakis úgy képzelhető el, ha közgazdasági, műszaki és jogi elemeket ötvöző komplex megoldási programokat dolgozunk ki.[1] Lényegében az is eldöntött kérdésnek számít, hogy a környezetvédelem joganyaga nem önálló jogág, viszont kétségtelen, hogy több mint egyszerűen a környezetvédelemről szóló jogszabályok összessége.[2]

Rendkívül örvendetes jelenség, hogy túllépve a merev jogági határokon, számos szerző[3] egységesen és egymás mellett vizsgálja a közigazgatási, polgári jogi és gazdasági kérdéseket.

Sajó pl. felveti, hogy „vajon nem indokolt-e a felelősségi szempontú megoldást a hatékonysági szemléletet fokozottan érvényesítő környezetvédelmi rendszerré fejleszteni".[4] Tanulmányában megvizsgálja egy érdekeltségi-tulajdonjogi rendszer felállításának elvi lehetőségeit, de ugyanakkor rámutat a megvalósítandó rendszer hiányosságaira is. Arra a konklúzióra jut, hogy egy ilyen érdekeltségi rendszer jogi eszközeinek kiépítése javíthat ugyan a környezetvédelmen, de azt megoldani nem tudja.[5] Sólyom a polgári jog oldaláról vizsgálja a kérdést és a környezetvédelmi populáris akció bevezetését tartaná kívánatosnak.[6]

A környezetvédelmi jog eddigi eredményei alapján úgy tűnik számunkra, hogy nagyjában-egészében *világosan kirajzolódtak* azok a határok, ameddig a jogi beavatkozás, illetve jogi szabályozás eredményesen tud megvalósulni. Nyilvánvaló a kérdés speciális jellegéből adódóan, hogy — Sajó kifejezésével élve[7] — nincs a környezetvédelemben olyan rendszer, amit „bölcsek köveként" lehetne alkalmazni, hanem egy valamelyest működőképes mechanizmusnak valóban komplex módon, vagyis több jogágra, illetve több tudományágra kiterjedően kell a szabályozást kialakítani.

Természetesen a fentiek nem azt jelentik, mintha a kérdés jogi szempontból már teljes mértékben tisztázott lenne, hiszen számos olyan részletterület van, ahol a jogi beavatkozás még igencsak eredményes lehet. A legkézenfekvőbb példa erre az — az egész jogrendszerünkre jellemző — túlszabályozottság, amely sajnos itt is megnyilvánul. Teljes mértékben egyetértünk Doménéval[8], amikor egy környezetvédelmi kódex megalkotását sürgeti, hiszen — amint arra a későbbiekben még kitérünk — a joganyag jelenlegi szétaprózottsága nemcsak a megismerhetőséget gátolja, hanem érzésünk szerint egyik akadálya a tényleges komplex szemléletmód kialakulásának.

A magunk részéről — e cikk terjedelmi korlátai között — arra a *gyakorlati* kérdésre keressük a választ, hogy vajon a különböző szervezeteknél a környezetvédelemre fordított kiadások megtérülési hatásfoka kielégítő-e, nem alakultak-e ki párhuzamosságok, és ha igen, akkor milyen szervezeti változtatásokkal lehetne nagyobb eredményességet elérni.

## *I. A Központi Környezetvédelmi Alap*

A sürgető környezetvédelmi feladatok megoldásának elősegítésére — első alkalommal — 1975-ben a Minisztertanács az V. ötéves tervidőszakra költségvetési eszközökből 500 millió forint összegű Központi Környezetvédelmi Alapot hozott létre.

Ebből a támogatási keretből — az V. ötéves tervidőszakban hozott beruházásokat korlátozó rendelkezések következtében — csak 381 millió forintot, az eredetileg előirányzott 76%-át lehetett odaítélni. Ez a juttatás így is a támogatás összegének négyszeresét kitevő, 53 beruházás elősegítését, pénzügyi forrásainak kiegészítését tette lehetővé.

A támogatások odaítélésénél a tényleges helyzetből adódó környezetvédelmi feladatokat megfelelően súlyozták.

A megítélt támogatásból a kiemelt fontosságú *szennyvíztisztítási létesítmények 60%-kal*, a levegőtisztaság-védelmi berendezések 21%-kal, a hígtrágya szennyezésmentes elhelyezését, valamint a hulladékok kezelését szolgáló beruházások 10, illetve 9%-kal részesedtek.

A VI. ötéves tervidőszakban az alapkonstrukciókban négy változás következett be.

---

*Török Gábor* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

*Készült az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal megbízásából, a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatási Programirodája mellett létrehozott Környezetvédelmi Jogi Kutató Csoport keretében.

[1] Vö. a közgazdasági irodalomban pl. *Kertészné Forgács* Katalin: Környezetvédelem közgazdasági eszköztára. KJK. Bp. 1981. 8. old.

[2] A környezetvédelmi joganyag jogági elhelyezkedésének problematikájáról ld. *Zoltán* Ödön: Kártérítési felelősség a környezet védelmében. Akadémiai Kiadó. Bp. 1985. 50—56. old.

[3] Ld. pl. *Kilényi, Sólyom, Sajó* vonatkozó munkásságát.

[4] *Sajó* András: A környezetvédelem jogi szabályozásának lehetőségei jogelméleti nézőpontból, in.: Környezetvédelem és a jog. Akadémiai Kiadó. Bp. 1981. 46. old.

[5] *Sajó:* i. m. 57. old.

[6] *Sólyom* László: Környezetvédelem és polgári jog. Akadémiai Kiadó. Bp. 1980.

[7] *Sajó:* i. m. 52. old.

[8] *Domé* Györgyné: A környezetvédelem földjogi vonatkozásai. In.: Környezetvédelem és a jog. Akadémiai Kiadó. Bp. 1981. 216. old.

*a) Az alapképzés* (nem kizárólag költségvetési juttatásból, hanem bírságból is).

*b) A döntési hatáskör* (bizottság helyett az OKTH elnöke dönt).

*c)* A támogatásban részesíthető *pályázók köre bővült.*

*d)* A támogatás bírságból képzett részének *adóztatása.*

A VI. ötéves tervidőszakban *benyújtott pályázatok:*

| Száma | Beruházási költségek előirányzata | Támogatás igénye (mFt-ban) |
|---|---|---|
| 222 | 12 882 | 3 153 |

*A jóváhagyott kérelmek:*

| Száma | Beruházási költség előirányzata | Támogatás igénye összesen (mFt-ban) | Támogatás összege VI. ötéves tervidőszakra |
|---|---|---|---|
| 100 | 5615 | 1412 | 812 |

A beruházási költségekhez viszonyított *támogatási arány 25,1%.* Ez a környezetvédelmi célokkal és az alap rendeltetésével összhangban elősegíti a kiemelt fontosságú levegőtisztaság-védelmi, hulladékkezelési és a talajszennyezés csökkentését szolgáló, a támogatás négyszeresét kitevő (5615 millió Ft) beruházás megvalósítását.

A VI. ötéves tervidőszakban támogatásban részesült *beruházások környezetvédelmi célonkénti megoszlása* jelzi, hogy a beruházások darabszámát tekintve a legtöbb a légszennyezés csökkentésére irányul. Az összes támogatásból azonban legnagyobb mértékben (és arányban) a hulladékkezelést és -hasznosítást célzó beruházások részesedtek.

A támogatott beruházások *ágazati és volumen szerinti megoszlása* az ipari vállalatok termelő beruházásaihoz kapcsolódó környezetvédelmi tevékenység túlsúlyára utal:

| Ágazat megnevezése | Beruházások száma | Beruházások ktg. össz. (mFt-ban) | %-os megoszlás | Támogatás össz. (mFt-ban) | %-os megoszlás |
|---|---|---|---|---|---|
| Ipar | 54 | 4338 | 77,3 | 1008 | 71,4 |
| Mezőgazdaság | 20 | 265 | 4,7 | 83 | 5,9 |
| Egyéb (szolgáltató) | 17 | 473 | 8,4 | 166 | 11,7 |
| Tanács | 9 | 539 | 9,6 | 155 | 11,0 |
| Összesen | 100 | 5615 | 100,0 | 1412 | 100,0 |

A támogatási arányok lényegében alkalmazkodnak az ágazatonkénti beruházási költségek mértékéhez.

*A beruházások területi és céljellege* szerinti megoszlásában kifejeződik a *Balaton kiemelt védelme,* minthogy csak a VI. ötéves tervidőszakban *jóváhagyottakból 23* (13 hígtrágyakezelő és 10 egyéb talaj- és vízvédelmi beruházás) a *Balaton vízgyűjtőjén helyezkedik el.*

A támogatott beruházások *másik csoportját az ipari bázisokhoz,* valamint az *ország legnagyobb erő- és vegyiműveihez kapcsolódó levegő- és víztisztaságvédelmi beruházások képezik,* amelyek viszonylag nagy, 200—300 mFt-os beruházási költségigényük miatt *több éves megoldásra várás után, az állami támogatás révén valósulhattak, illetve valósulhatnak meg (összesen 25 db).*

E beruházások környezetvédelmi jelentőségét különösen az a körülmény növeli, hogy a hazai *legnagyobb környezeti ártalmat* okozók közé tartozó szennyezőforrásokat *szüntetik meg.* Ezen túlmenően az elért, illetve várható és *mérhető gazdasági eredmények* — mint pl. a levegő és víz tisztítása során *visszanyert anyagok* értéke — tovább fokozzák a támogatás hatékonyságát és hasznosságát.

A beruházások *harmadik csoportjába* 43 vállalati és 9 tanácsi — vegyes céljellegű — környezetvédelmi létesítmény sorolható. E beruházások igen jelentős részénél (kb. 35—40%-ánál) a környezetvédelmi ártalmak megszüntetésével együtt jár a hulladék- és a másodnyersanyag hasznosítása is.

A kétségtelen környezetvédelmi és gazdasági eredmények mellett azonban az is tény, hogy a beruházások igen nagy hányadára a *befejezési határidők elhúzódása és a költségtúllépések gyakorisága is jellemző.* (3 beruházás esetében a kötelezettségek részbeni teljesítése miatt szankció alkalmazására is sor került, melynek összege 13,0 millió Ft.) Ennek többé-kevésbé előidéző okai: az *előkészítési hiányosságok,* továbbá azok a *speciális követelmények,* amelyeket (általában) a *referencia-jellegű beruházások* támasztanak a nem eléggé tapasztalt tervezővel, kivitelezővel és üzemeltetővel szemben, valamint az eddig nem vagy *alig ismert technológiák* alkalmazása.

Az alap *VII. ötéves tervidőszakra* előzetesen számított előirányzata *6—7 milliárd Ft,* amely fele-fele arányban költségvetési juttatásból és bírságból képződik.

### *II. Földvédelmi Alap*

A Földvédelmi Alapból az *1985. évben* a 22/1982. (X. 22.) MÉM—PM számú együttes rendelet alapján 448 mezőgazdasági nagyüzem, 14 550 hektár földterület újrahasznosításához *373 905 eFt támogatást,* egy üzem pedig 1916 hektár földterület cseréjével kapcsolatos térítés kiegészítéséhez 14 000 eFt *hozzájárulást* igényelt.

Ebből az Alap 355 üzemnek 8817 ha rekultivációjához 154 450 eFt-ot biztosított.

A rendelkezésre bocsátott összegeket az üzemek felhasználták és így az 1985. évben 8948 ha területet újrahasznosítottak. A tervezetthez képest mutatkozó 131 ha-os többletteljesítés az 1983—84. évre áthúzódó rekultiváció 1985. évben történő befejezéséből ered.

Az említett támogatásokon túl a tószegi nyárigát építéséhez biztosított 12 000 eFt 700 ha földterület árvízmentesítésének megoldását segítette, a kehidakustáni Zalamenti Egyesület Mgtsz-nek nyújtott 3000 eFt

támogatás 447 ha szántó művelésbe állítását segítette elő.

A rekultivált területek hozzájárultak ahhoz, hogy az 1986. május 31-i adatok szerint az ország szántóterülete 7325 ha-ral növekedett.

Az 1986. évben a Földvédelmi Alapból — amelynek kezelését és felosztását a 17/1985. (XII. 31.) MÉM számú rendelet szabályozza, a Főváros kivételével valamennyi megye igényelt rekultivációs célra *vissza nem térítendő* támogatást. *Visszatérítendő* támogatást két megye igényelt. Az összesített adatok szerint 296 mezőgazdasági üzem 10 148 hektár újrahasznosításához 210 652 eFt vissza nem térítendő támogatást kért.

Az igényelt vissza nem térítendő támogatás átlagosan 20 760 Ft/ha. Ezen belül azonban a fajlagos ráfordítási költségek és a megtérülési idők jelentős szóródást mutatnak. Ezért néhány esetben az üzemek részéről a számítások felülvizsgálatára és a támogatási igény mérséklésére került sor.

*Visszatérítendő* támogatást két üzem kért 2613 eFt összeggel, ebből:

— 228 eFt 8 ha nagyüzemi művelésre nem alkalmas terület tartós használatba adásának előkészítésével kapcsolatos költség;

— 2385 eFt pedig 1057 ha nagyüzemi terület táblásításához szükséges.

Az előzőekben részletezetteken felül 1985-ben tett intézkedés alapján a hansági tőzegvagyon megóvása érdekében szükséges munkák tervezési költségeihez 200 eFt-al járultak hozzá.

A támogatási kérelmek teljes körű számbavétele alapján a Földvédelmi Alapból igényelt összeg 213 465 eFt.

A Földvédelmi Alapban a földértékelés talajtérképes továbbfejlesztéséhez szükséges 20 000 eFt-on felül mintegy 180 000 eFt áll rendelkezésre az igények kielégítésére.

A megyei földhivatalok, a megyei tanácsok mezőgazdasági osztályai, valamint a TESZÖV-ök véleményének figyelembevételével általában megalapozott kérelmeket terjesztettek elő. Tekintettel arra, hogy az összes támogatási igény nagyobb volt a felhasználható összegnél, a Földügyi és Térképészeti Hivatal egységes elvek alapján felülvizsgálta a megyei javaslatokat.

Ennek során *alapelvnek* tekintette, hogy hektáronként 100 000 Ft-nál nagyobb költséggel végrehajtó rekultivációkhoz, valamint olyan esetekben, ha a ráfordítás 30 évnél hosszabb idő alatt térülne vissza, a támogatás megadása csak kivételesen (pl. romos tanyák felszámolásához és zárványterületek művelésbe vonásához stb.) lehet indokolt.

Az értékelés során a megyék által felállított rangsoron nem változtattak. Kilenc megyénél az igényelt összeget, illetve támogatásban részesíthető üzemek számát csökkenteni kellett azokban az esetekben, amikor az üzem által tervezett rekultiváció magas fajlagos költsége, hosszú megtérülési ideje vagy a szántóföldi hasznosításra tervezett föld gyenge minősége miatt az újrahasznosítás gazdaságtalannak bizonyult.

A felülvizsgálat eredményeként 275 üzem részére 9748 ha rekultivációjához adtak vissza nem térítendő támogatást. A támogatás összege 174 174 eFt. A visszatérítendő 2613 eFt támogatási kérelmet teljesítették. Így a Földvédelmi Alapból felhasználásra kerülő összeg összesen 176 787 eFt.

A nem teljesíthető kérelmek száma 21 db. Az újrahasznosításra tervezett terület nagysága 400 hektár.

### *III. Vízügyi Alap*

A Vízügyi Alapról az OVH Elnökének 5/1981. sz. utasítása rendelkezik. Ezek szerint az Alap pénzeszközei a következő célokra használhatók fel:

— a vízgazdálkodás hatékonyságát, a víztakarékosságot és a vízminőség védelmét szolgáló létesítmények (munkák) költségeinek részbeni fedezésére;

— vízkészletek feltárására és megállapítására irányuló munkák (kivitelezés, tervezés, kutatás, mérés stb.) költségeinek fedezésére;

— a vizek tisztaságának megőrzése érdekében végzett tevékenység (a vízminőség-védelmi feladatok ellátása, a vízminőség-védelem fejlesztése, a szennyvíztisztítási és vizsgálati módszerek kidolgozásának elősegítése stb.) költségeinek részbeni fedezésére.

A jogszabály egyéb célokat is megjelöl, azonban ezek vizsgálódásunk körén kívül esnek.

Az OVH-tól az Alap kiadásának alakulásáról az alábbi 1984-es illetve 1985-ös adatokat sikerült beszerezni:

| | Adatok millió Ft-ban | |
|---|---|---|
| Kiadási jogcímek | 1984. | 1985. |
| 1. | 2. | 3. |
| Vízi környezetvédelemmel kapcsolatos felhalmozási kiadások | 1463 | 1287 |
| Vízgazdálkodási vállalatok működésével összefüggő kifizetések | 978 | 1097 |
| Költségvetési és hitelkapcsolatok | 296 | 291 |
| Együtt: | 2737 | 2675 |

### *IV. A szervezetkorszerűsítés egyik lehetséges alternatívája*

Az előzőekben áttekintett pénzügyi helyzet egyértelműen mutatja, hogy az egyes konkrét célok helyességét aligha lehet vitatni. Ugyanakkor a megvalósítás során — ez főleg az OKTH gyakorlatában jelentkezett — a magyar gazdaság egészére jellemző nehézségek ütköztek ki. Gondolunk itt elsősorban a beruházások időbeli, nem ütemtervszerű megvalósítására, az ebből adódó többletköltségekre, illetve a tervezési és szervezési hiányosságra.

Ha azonban a három alap vonatkozó céljait már egymással összefüggésben vizsgáljuk, akkor az előbbiekben jelzett pozitív vélemény már semmiképpen sem tartható.

Az egyes jogszabályok konkrét rendelkezéseit összehasonlítva egyértelművé válik, hogy lényegében ugyanazon kérdéssel, illetve probléma megoldásával foglalkoznak, csak mindegyik más, sajátos megközelítésből. Például a 10/1986. (IX. 24.) OKTH sz. rendelkezés szerint a Központi és Tanácsi Környezetvédelmi Alap döntő hányadát az alábbi célok támogatására kell fordítani:

— a levegőtisztaság-védelemre,

— a veszélyes hulladékok káros hatásainak csökkentésére,

— a zaj- és rezgésvédelemre, valamint

— a védett természeti értékek megőrzésére.

A 17/1985. (XII. 21.) MÉM sz. rendelet a Földvédelmi Alap felhasználási célját egyebek között a termőföld védelmét szolgáló feladatok végrehajtásában jelöli meg. Az Alap elsődleges célja természetesen a földterületek rekultivációja és újbóli *nagyüzemi* termelésbe való állítása.

A Vízügyi Alap alapvető célját már jeleztük. Bár nyilvánvaló, hogy konkrét szöveg szerinti jogszabályi egybeesés nincs, de az említett célok mindegyike valamilyen formában a földdel, vagyis a föld védelmével van összefüggésben. Ezt az összefüggést maga a jogalkotó is felismerte, hiszen a 10/1986. (IX. 24.) OKTH sz. rendelkezés 5. § (3) bekezdése szerint: Több környezetvédelmi szakterületet érintő beruházás támogatása esetén törekedni kell az egyéb környezetvédelmi célú pénzügyi forrásokkal (Vízügyi Alap, Földvédelmi Alap stb.) összehangolt felhasználására.

Amint láttuk, az általunk vizsgált másik két Alap a jogszabály által előírt együttműködési kötelezettség szempontjából külön nevesítve is megjelenik.

Jelen tanulmánynak nem volt feladata a szervezeti és eljárási kérdések vizsgálata, javaslataink kidolgozásánál viszont ismertnek vesszük azt a tényt, hogy az egyes konkrét támogatási kérelmek elbírálása során mindhárom szervezet a saját, illetve a megyei közigazgatásra támaszkodik. Ez önmagában egyrészt jól szolgálja az igények közül a megalapozatlanok kiszűrését, ugyanakkor viszont — teljesen logikus módon — jelentősen megnöveli az igények elbírálásának időtartamát.

Helyszíni vizsgálataink, illetve beszerzett információink során arról győződtünk meg, hogy bár a jogszabályok által előírt kérdésekben a kötelező konzultációkat mindegyik szerv megtartja, az együttműködés mégsem felhőtlen, és nagyon sok esetben a három szerv „egymás ellen dolgozik", vagy jobb esetben egymástól függetlenül „védik" ugyanazt a földterületet. E megállapításunk alátámasztására úgy hisszük nem kell különösebben példákat felhozni, elég itt csupán arra a hivatalos berkekben közismert vitára utalnunk, amely a Tiszalök II. Vízlépcső építése során bontakozott ki az OVH és a Földvédelmi Alap között.

Lényegében az előbbiekben idézett jogszabályi megfogalmazás is tükrözi a jelzett problémákat, hiszen szigorú jogi szempontból rendkívül furcsa a felhívott szakasz igehasználata. A „törekedni kell" kifejezés alkalmazása egyértelműen arra mutat, hogy a jogalkotó egy kívánságot fogalmaz meg, de tulajdonképpen maga sem hiszi, hogy ez az óhaja a gyakorlati élet során maradéktalanul teljesülne. Túl azon, hogy jogi szempontból nézve az ilyen szóhasználat egy publikus jogforrásban — megítélésünk szerint — nem helyén való, rá kell mutatni arra, hogy az igazi vesztes tulajdonképpen a környezetvédelem és ezzel rendkívül szoros összefüggésben az egész népgazdaság.

Konkrét javaslataink megtétele előtt feltétlenül hangsúlyozni kell azt a tényt, hogy pénzügyi vizsgálataink köre egyáltalán nem volt teljes körű. Népgazdaságunkban az utóbbi időben rendkívüli módon elszaporodtak a különböző alapok, amelyek egyáltalán nem lebecsülhető pénzeszközökkel, többek között környezetvédelmi feladatokat is szolgálnak. Utalunk itt elsősorban a Minisztertanács 2015/1986. (XI. 5.) sz. határozatára a gazdaságilag elmaradott területek fejlesztésének meggyorsításáról. A határozat szerint a Területfejlesztési és Szervezési Alap döntő hányadát a VII. ötéves tervben a megjelölt megyei tanácsok rendelkezésére kell bocsátani. Az Alapnak elő kell segíteni, hogy az iparban a meglevő termelő alapok jobb hasznosításával, újabb telepítésével, a termelés szerkezetének korszerűsítésével versenyképes termelést, jól értékesíthető árualapok előállítását elérhessék, a mezőgazdaságban növelni kell a jövedelmezőséget és a termelési hozamokat, ehhez jobban ki kell használni a hatékonyság és a minőség javításában rejlő tartalékokat.

A határozat 7.f. pontja külön kiemeli, hogy a fejlesztést a környezet- és természetvédelem követelményeivel összhangban kell végezni. El kell kerülni, hogy a gazdasági alapok növelése a környezet romlásával járjon. Kiemelt figyelmet kell fordítani az egészséges ivóvízellátásra, a környezetvédelmi követelményeket kielégítő szennyvíz- és hulladékelhelyezésre, a levegőtisztaság-védelmi és a zajvédelmi követelmények betartására, valamint a védett természeti területek megóvására.

Megítélésünk szerint a jelenlegi állapot elsősorban azért nem kielégítő, mert a különböző alapok kezelői az adott kérdésnek csak egy-egy szeletét vizsgálják, nem foglalkoznak és nem is foglalkozhatnak viszont a kérdés komplex megoldásával. Álláspontunk szerint viszont a hatékony környezetvédelmet, illetve helyesebb kifejezéssel élve hatékony környezetgazdálkodást csak egy egységes szemlélet valósíthatja meg. E tekintetben tehát mindenképpen szervezeti változtatásra van szükség.

Idő előtti lenne annak eldöntése, hogy ezt a komplex feladatot a három vizsgált szervezet közül melyik lássa el, de — megítélésünk szerint — bár rendkívül jelentős, de nem elsőrendű kérdés a szervezeti elhelyezés problémája.

Javaslataink kiindulópontja az, hogy adott földterület épségét úgy kell megőrizni, hogy az a földterület ugyanakkor a gazdálkodás integráns része is legyen (vagyis a földterület aktív kihasználásáról van szó, nem pedig passzív megőrzéséről, amely az ökológiai egyensúly felborulása miatt az esetek többségében állagrosszabbodást von maga után (ld. egyes nemzeti parkjaink természeti környezetének romlását)). Ehhez a feladathoz nyilvánvaló, hogy a mai terminológia szerint földvédelmi, vízügyi, illetve természetvédelmi ismeretek együttes és egyszerre való alkalmazása szükséges. Az élet azt is bebizonyította, hogy az egyes részfeladatok megoldására hivatott különböző szervezetek együttműködése nem vezet a kívánt eredményre, tehát megítélésünk szerint mindenképpen egységes szervezetet kell létrehozni.

Másik kiindulópontunk az a gyakorlati tapasztalat, hogy a közigazgatás jelenlegi szervezetrendszerében az egyes központi célok a megvalósítás során a különböző megyei szintű érdekviszonyok miatt adott esetben rendkívüli torzulást is szenvednek. Ugyanakkor a megyei közigazgatási apparátus igénybevétele a probléma megoldását közigazgatási útra tereli, amely — a létező bürokratizmus miatt — alapvetően folyamatlelassítást eredményez.

Javaslatunk lényege a következő:

*1.* Létre kell hozni egy kb. 15—20 fős, szakemberekből álló központi irányító apparátust, amely nem elsősorban az egyes konkrét szakkérdések megoldására rendelkezik ismeretekkel, hanem olyan komplex szakismerettel bír, amely el tudja dönteni, hogy adott kérdés mennyiben minősül a környezetgazdálkodás szempontjából lényegesnek. Emellett pedig a szervező és irányító munka terén is komoly tapasztalatokkal rendelkezik. Ez az apparátus egy országos hálózatra támaszkodva — amely kb. 100 emberből állna, és az ország területét hat vagy nyolc régió szerint ellenőrizné — látná el azokat a hatósági feladatokat, amelyeket e vonatkozásban ma a három szervezet külön-külön gyakorol. Tekintettel arra, hogy a bírságbevételek a jövőben is nélkülözhetetlen részét képeznék az összevont alapok forrásainak, így e bírságbevételek egy részéből és a későbbiekben kifejtett összegből, ez a szervezet ítélné oda a *vissza nem térítendő támogatásokat.*

*2.* A szervezet megalakulása pillanatában egy környezetgazdálkodási leányvállalatot alapítana. E leányvállalat feladata elsősorban az lenne, hogy a versenyszektor szabályai szerint támogassa a környezetgazdálkodási beruházásokat és kezelje a rendelkezésre bocsátott összegeket. A leányvállalat gazdálkodását pénzügyileg egyrészt az állami támogatás, másrészt pedig a gazdálkodó szervezetek hitel-visszafizetései jelentenék. A leányvállalat az általános szabályok szerint fizetné az adóterheket, azonban az adók nem a költségvetésbe, hanem az 1. pont alatt jelzett apparátusba folynának be, és ez képezné másik forrását a vissza nem térítendő támogatásoknak. Nagy kérdés természetesen, hogy mennyiben tudna egy ilyen típusú leányvállalat profitorientáltan működni. Amennyiben a jelenlegi környezetvédelmi koncepcióban maradunk, akkor nyilvánvaló, hogy erre nincs mód, hiszen a környezetvédelem mai állapotának elsősorban az az oka, hogy az adott beruházás során a környezetvédelem szempontja mintegy tehertételként, plusz ráfordításként, és tegyük hozzá, igen költséges ráfordításként jelentkezik, minden látható haszon nélkül. Ez a felfogás azonban megítélésünk szerint nem állja meg a helyét. Alapja ugyanis az, hogy a természeti adottságokat automatikusnak vesszük, s ezért a környezet mint ilyen, nem játszott tényleges szerepet a gazdaságpolitikai gyakorlatban. Ebből adódóan a termelő és a társadalom látszólag szembekerül egymással, az utóbbi az áldozat szerepét „vállalja". Ez a felfogás, illetve az ebből kialakult szituáció alkalmatlan a probléma organikus megoldására. Feltétlenül el kell azt érnünk, hogy a környezet a gazdasági rendszer integráns részévé váljon, és a jelenlegi védelemorientált tevékenység a környezettel való gazdálkodássá alakuljon át.

Amennyiben ezt a felfogást sikerül meghonosítani, akkor a környezeti szempontok érvényesítése nem tehertételként fog jelentkezni az adott beruházás vonatkozásában, hanem a beruházás integráns részeként, méghozzá visszatérülő részeként. Igaz, hogy a visszatérülés gazdaságilag *hosszabb* időt vesz igénybe. Megítélésünk szerint, ha e visszatérülésből indulunk ki gazdaságilag, akkor igenis elképzelhető egy, a versenyszektor szabályai szerint tevékenykedő leányvállalat működése, amely a gazdálkodó szervezetek felé hosszúlejáratú hitelekkel operál.

*3.* Befejezésként feltétlenül kell még néhány szót szólni gazdálkodó szervezeteink jelenlegi „játékteréről". Először is egyértelmű jogi helyzetet kell teremteni, amely szituációban az alapvető rendelkezéseket kevésszámú jogszabály és teljeskörűen tartalmazza. Meg kell szüntetni azt a gyakorlatot, hogy egy felelős beosztású vezető feladatait számos jogszabály rendezze, mert ezáltal tulajdonképpen a jog hatályosulásának esélyeit rontjuk le. Jól példázza a jelenlegi helyzet tarthatatlanságát az OKTH elnökének feladata, amely az OKTH szervezeti és működési szabályzata értelmében a következőkből áll:

„Az OKTH elnöke a jogkörébe utalt feladatokkal és hatáskörökkel kapcsolatos teendőket elsősorban az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvényben foglaltakat, a veszélyes hulladékok keletkezésének ellenőrzéséről és az azok ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységekről szóló 56/1981. (XI. 18.) MT számú rendeletnek, a természetvédelemről szóló 1982. évi 4. számú törvényerejű rendeletnek és a végrehajtására kiadott 8/1982. (III. 15.) MT számú rendeletnek, a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT számú rendeletnek, a levegő tisztaságának védelméről szóló 21/1986. (VI. 2.) MT számú rendeletnek, valamint az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalról, elnökének feladat- és hatásköréről, továbbá a fővárosi, megyei környezet- és természetvédelmi bizottságokról szóló 1055/1985. (IX. 25.) Mt. számú, és az emberi környezet védelmével kapcsolatos tevékenységek irányításáról szóló 1003/1979. (II. 6.) Mt. számú határozatnak, továbbá az atomenergiáról szóló 1980. évi I. törvény végrehajtására kiadott 12/1980. (IV. 5.) MT számú rendeletnek megfelelően látja el."

Nyilvánvaló, hogy ha ezek a rendelkezések egyetlenegy jogszabályban lennének rögzítve, akkor egyrészt elkerülnénk a túlszabályozottság állapotát, másrészt jobban számon kérhető lenne a vezetőtől feladatai teljesítése.

Másik lényeges probléma a munkajog helyzete. Az 1984-es gazdaságirányítási és vállalati szervezetrendszerre vonatkozó továbbfejlesztés során nem történik meg a munkajogi, illetve a bérekre vonatkozó szabályozás felülvizsgálata. E rendelkezések fenntartása a gyakorlatban már eddig is számos problémát okozott és lényegében a hatékonyság gátjává vált. (Csak egy példa: a versenyszektor vállalatainál az igazgatótól számon lehet kérni feladatai teljesítését, illetve ezek elmaradását, az igazgató azonban nem rendelkezik kellő és megfelelő munkajogi eszközzel ahhoz, hogy ugyanezt saját beosztottjai vonatkozásában is számon kérje.)

Mindezt azért tartottuk szükségesnek jelezni, mert elképzelésünk szerint az általunk javasolt leányvállalat csak akkor működhet eredményesen, ha az ott dolgozók érdekeltségi rendszere munkájuk haté-

konysága és eredményessége arányában megfelelően kialakításra kerül. Számokkal alátámasztva a magunk részéről nem tartjuk negatív jelenségnek, ha valaki akár évi két-háromszázezer forintot is keres, de ugyanakkor ennek ellentételezéseképpen több tízmillió forint hasznot hajt a népgazdaságnak.

*4.* Látszólag messze jutottunk jelen tanulmány témájától, azonban a dolgok eredendően összefüggenek és lehetetlen valamelyik szervezetet kivenni az általánosan érvényesülő helyzetből. Csak akkor van értelme a szervezetkorszerűsítésnek, ha meg tudjuk teremteni azt a valódi gazdasági mozgásteret, amelyben jelentkeznek, illetve jelentkezhetnek is a szervezetkorszerűsítés előnyei. Megítélésünk szerint jelenleg — amint arra már többször rámutattunk — a környezetvédelem területén túl sok Alap van. Ennek eredményeképpen az alapok felhasználása, bár önmagukban kielégítő, de egészükben mégsem érik el az egymást keresztező hatásuk miatt a kívánt célt. Csökkenteni kell tehát az alapok számát és éppen ezért szükséges egy olyan szervezet kialakítása, amely a kérdést komplex módon egészében képes szemlélni és kezelni. Tisztában vagyunk azzal, hogy javaslataink nem „reformpártiak", a közigazgatás vonatkozásában ugyanis a reformot a gyakorlatban sokszor a decentralizációval, a jogkörök leadásával azonosítják. Véleményünk szerint a feladatnak kell megszabni a centralizáció mértékét, és ezekben az esetekben igenis erőteljes centralizációra van szükség. Ha jól belegondolunk, az alapok létrehozása is eredendően ezt a célt szolgálta volna, hiszen alapok létrehozására általában akkor kerül sor, amikor valamit ki akarunk venni az általános pénzügyi szabályozásból, és e szabályozáson kívül speciális eszközökkel óhajtjuk a kérdést megoldani. A több azonban félő, hogy ebben az esetben kevesebb lesz az eredmények vonatkozásában, hiszen az alapok jelenlegi nagy száma és bonyolult rendszere lényegében egy másodlagos pénzügyi szabályozás kialakítását eredményezte. Ezt feltétlenül meg kell szüntetni, és vissza kell állítani minden pénzügyi alap vonatkozásában annak eredeti funkcióját, hogy tulajdonképpen ezek a pénzeszközök szigorúan célraorientált pénzeszközök, hiszen éppen ezért kerültek az általános pénzügyi szabályozók hatókörén kívülre.

*Persányi Miklós*

# A környezetvédő társadalmi aktivitás feltételei és gyökerei

## I.

### *A környezetvédő társadalmi aktivitás feltételei*

A környezet problémáit az elmúlt másfél évtizedben lényegesen jobban megismerték az emberek. Ismeretessé váltak a megoldások lehetőségei is, bár alkalmazásukat a világ sok országában hátráltatja a politikai akarat hiánya, a gazdasági ellenérdekeltség, a szűkös erőforrások vagy a tájékozatlanság. Azt azonban már általános érvényűnek tekintem, hogy a „környezet" és a „fejlődés" fogalmai szétválaszthatatlanok, s hogy az élet minőségének tartós javulásához a fejlődésnek környezeti szempontból is kielégítőnek kell lennie.

A hatvanas évek végére „egy új faj, a 'környezetész' (environmentalist) jelent meg türelmetlen dolgokat mondva az önmagáért való gazdasági növekedésről és költséges szennyezés-ellenőrzést követelt", állítja M. Tolba, az UNEP főigazgatója.[1] A felismerés pontos, az „új faj" valóban megjelent. Kérdéses azonban az, hogy miért, miért éppen akkor és éppen ott bukkant fel a környezetvédelmi aggodalom és aktivitás? Ahol pedig nem jött még létre, miért késik? Miért nem válik mindenütt automatikusan a politika számára fontos kérdéssé az egyébként joggal fontos ügy?

„A környezet védelmét illetően azt lehetne képzelni, hogy ez olyan össztársadalmi ésszerűség, amely magától értetődően hatol be az állami politikába, s lesz állami feladattá. Erről azonban szó sincs." — írja Tamás András. Pedig a társadalom számára lényeges kérdéssé csak akkor válnak az egyébként tényleg lényeges kérdések, ha azok mint politikai kérdések is megjelennek, s besorolódnak abba a rendszerbe, amelyben a politika munkamegosztása funkcionál.[2]

E rendszer azonban nem önszántából változik, hiszen bármely új probléma megjelenése a hatalom megszerzése, illetve megtartása érdekében kialakult viszonyokban, esetleg a meglévő egyensúlyban szükségképpen változásokat okoz. A környezetvédelem is ilyen új problémaként vált a társadalmak jelentős tömegeit érintő kérdéssé az elmúlt másfél évtizedben. Megjelenésének időpontja, s felvetődésének élessége azonban nagyon differenciált. Legkorábban (a hatvanas évek derekán) az Amerikai Egyesült Államokban és Japánban vált széles körű társadalmi konfliktus okává, majd néhány év késéssel a többi magasan fej-

*Persányi Miklós* önálló osztályvezető, Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal (Budapest).

[1] Vö. *Tolba*, M.: Earth Matters. UNEP, Nairobi, 1983. 110. old.

[2] Vö. *Tamás* A.: Politika és környezetvédelem. Állam és Igazgatás, 1982. 12. sz. 1074—1080. old.

lett tőkés országban (a hetvenes évek elején az NSZK-ban, Franciaországban, Nagy-Britanniában, Skandináviában, a Benelux-államokban) játszódott le e folyamat. Ezek után mintegy évtizednyi késéssel (a nyolcvanas évek első felében) jelentkeztek a tömeges környezeti aggodalom első markáns jelei a gazdaságilag közepesen fejlett társadalmakban (így pl. a déleurópai tőkés országokban vagy a közép-európai szocialista országokban).

Ennek alapján azt is gondolhatnánk, hogy a képlet egyszerű: azért érettebb a társadalmi aktivitás, mert több a szennyező mellékhatás, komolyabb a környezet károsodásának mértéke, hiszen a magasabb gazdasági fejlettség miatt nagyobb az ipar, a mezőgazdaság, közlekedés stb. produkciója. Bár valóban van a gazdasági fejlettség és a környezetvédelmi társadalmi aktivitás között összefüggés, ez a korreláció azonban nem érvényesül mechanikusan. A környezet veszélyeztetettségének volta, vagy a szennyezettség sem egyszerűen attól függ, hogy mennyire fejlett egy ország gazdaságilag: közismert, hogy a szennyeződés mértéke éppen a közepesen fejlett, nagy kitermelő iparágakkal rendelkező országokban a termelési és szolgáltatási ágazatok közepes műszaki fejlettségi szintjén különösen nagy, s a gazdasági fejlettség magasabb fokán — ahol magasabb műszaki színvonal, hatékonyabb anyag- és energiagazdálkodás érvényesül — pedig kisebb.[3] Azt is fontos felismerni, hogy még a szennyezettség szintje sem az a tényező, amely egy társadalom környezetvédelmi aktivitását önmagában magyarázhatná.

Az említett kapcsolat azonban egyáltalán nincs tiszta korrelációban a társadalmi környezetvédelmi aktivitással sem. Ha ez így volna, akkor az angol gyáripar centrumaiban már legalább száz esztendeje, a Ruhr-vidéken több mint fél évszázada folyamatosan léteznének tiltakozó csoportok vagy akár zöldpártok, de Dorogon, Ózdon, Ajkán, Tatabányán, s hazánk egyéb erősen szennyezett városaiban évtizedek óta számolhatnánk a lakosság artikulált felháborodásával. Annak, hogy ez mégsem így történt — bár a szennyezés bizonyára zavaró és ártalmakat jelentő volt már régen is — a fő oka egyrészt a következmények rosszabb ismerete, másfelől viszont az ipari fejlődés biztosította megélhetés elsődleges érdekéről volt szó. A gyárkémények láttán nem a légzőszervi betegségek jutottak az emberek eszébe, az a megélhetést jelezte. Jól szemlélteti ezt egy, a környezetvédelem korai szakaszában egy pittsburghi szennyező gyár ellen indított perben a pennsylvaniai bíróság ítéletéből vett idézett: „A mindennapi kenyér fontosabb, mint a szép tájak, vagy a tiszta égbolt. Kéményfüst nélkül Pittsburgh örökre csak egy festői falucska maradt volna."[4]

Szerintem ahhoz, hogy a környezetvédelem valóban társadalmilag fontos kérdéssé váljon, politikai ügyként szerepeljen, a nagy mennyiségű szennyezés vagy komoly környezetkárosítás (hiszen alacsony szennyezés mellett is történhet komoly környezetkárosítás — pl. a trópusi erdők pusztítása) mellett más tényezők is szükségesek. Ezek hiányában a probléma még a reális felismerés szintjéig sem jut el, gyökeres megoldásokra nem születik sem politikai, sem gazdasági döntés, legfeljebb elégtelen rész-, vagy álintézkedések jelzik felvetődését.

Annak, hogy egy társadalom a környezet ügyeinek komoly figyelmet szentel-e (s ennek nyomán az állampolgárok tevékeny csoportjai és a különböző társadalmi szervezetek e kérdésekkel intenzíven foglalkozva erős nyomást gyakorolnak-e a döntéshozatali szférára, s ennek nyomán a környezet védelmét alkalmas intézkedésekkel megvalósító állami politika alakul, vagy pedig annak, hogy nem alakul ki törődés), a feltételeit három típusba sorolom:

— a környezet károsodásának mértékéből, s ebből adódóan az állampolgárok érintettségéből következő feltételek;

— a társadalom termelőerőinek fejlettségéből adódó, az anyagi szükségletek kielégítettségével összefüggő feltételek;

— a társadalmi tudat és felépítmény fejlettségéből és működéséből adódó feltételek.

### *1. A környezet károsodásának mértékéből adódó személyes érintettség szerepe*

Bár a hatvanas-hetvenes évek során minőségileg változott meg a környezet kérdéseihez való viszonyulás, már korábban is nemegyszer alakultak ki a környezet károsodásának válságos helyzetei az emberiség története során. Ökológiai krízisek sokasága idézhető az ókortól századunkig, s nem kevés azon esetek száma sem, amikor a természetpusztítás „hagyományos" módjai (a természetes vegetáció kiirtása termőföldnyerés céljából, helytelen művelés következtében termőtájak sivataggá változása, erdős hegyek helyett haszontalan kopárok kialakulása stb.) mellett a közvetlen szennyező hatás is megjelenik. Szerintem a formák között jelentős a különbség: míg az előbbinél a környezetkárosításból az azt elkövető generációk többnyire hasznot húznak, s a hátrány elsősorban a későbbi generációkat sújtja; az utóbbinál a szennyezéssel történő károkból általában már a „tettes" is részesül, bár akkumulatív hatások miatt a következő generációk veszélyeztetettsége is komoly lehet. Ezért a társadalmi aktivitás kiváltásában az érintettségi reflexeket okozó, főként szennyezésben megjelenő környezetkárosítás mennyiségének növekedése fontos elem. Mégis, fontossága ellenére ennek alapján még egyáltalán nem biztos, hogy az elvárható társadalmi reakció is bekövetkezik. A napjainkban Európa-szerte aktuális súlyos környezeti gond, az erdőpusztulás okainak vizsgálata során például az derült ki az évgyűrűvizsgálatokból, hogy nem a fák halála, hanem a probléma felismerése következett be hirtelen. R. Locher szerint az erdők betegségei folyamatainak dinamikája, amit többek között az évgyűrűk képe is tükröz, ökológiai törvényeknek van alávetve, míg a társadalom környezetvédelmi öntudata ébredésének dinamikája a politika (és a tömegkommunikáció) törvényeit követi. Az ökológiai változások lassan, szinte észrevétlenül mennek végbe — ugyanakkor a politikának (és a tömegkommunikáció fórumainak) hirtelen,

[3] Vö. *Kovács* G.: A globális kérdések. Népszabadság, 1983. augusztus 13. 3. old.

[4] Idézi *Svedov*, Sz. Sz.: Amerikanszkaja szocialnaja filoszofszkaja müszl ob isztokah ekologicseszkogo krizisza. Voproszü Filoszofii, 1978. 8. sz. 151. old.

katasztrofális eredményekre van szüksége ahhoz, hogy aktivizálódjanak.[5] E tézist hazai példával is alátámaszthatjuk: évtizedes részvétlenség övezte a politika részéről a közműolló nyílásával elsődleges vízadó rétegeink fokozatos elszennyezését (műtrágyával, kommunális szennyvízzel, hígtrágyával), vagy a veszélyes hulladékok hegyeinek felhalmozódását, ám dinamikus hirtelenséggel születtek a váci víz- és talajszennyezés után intézkedési tervek (amelyek megvalósítása azóta újabb katasztrófaközeli helyzetek híján komótosan halad), vagy a megszokott ügyek közé tartozott a dorogi levegő régóta tarthatatlan minősége, amíg a további romlástól tartó lakosság számára éppen egy környezetvédelmi beruházás utolsó cseppjétől ki nem csordult a pohár.

A „környezet károsítása" kifejezés persze nem feltétlenül egyenlő az ember minden természetátalakító hatásával. Az emberiség szükségszerű kölcsönhatásban van a természettel, saját céljai érdekében törekszik azt módosítani, vagy fenntartani. Abban azonban nagyon nehéz igazságot tenni — különösen a természet mozgástörvényeinek (s különösen az ökológiai törvényeknek) megfelelő ismerete híján —, hogy az adott helyzetben mi az a határ, ahol a természetre gyakorolt emberi hatások már irreverzibilitáshoz vezetnek. A határ hollétéről a társadalom eltérő érdekeltségű tagjai és csoportjai eltérően vélekednek, s e „határtárgyalás" során általában a térben és időben rövid távú, többnyire gazdasági érdekek az erősebbek, s a másik fél pozíciói csak akkor javulhatnak, ha elegendő gyakorlati tapasztalatot (már bekövetkezett károkról, netán kataklizmákról) és tudományos eredményt (ökológiai következmények biztonsággal előrejelzéséről és az ezekből várható gazdasági károk, vagy elmaradt hasznok felbecsüléséből) képesek felsorakoztatni, illetve azok révén sikerül a „senki földjéről" új híveket nyerni, vagy a másik táborból minél többeket „átállásra" bírni. A dolgok fejlődése arra utal, hogy a hosszú vita során a második fél pozíciói erősödnek, s egy idő után elérik azt a szintet, amikor már „az ökológiai hátrány jobban érinti és mobilizálja az embereket, mint a szociális hátrány."[6]

A környezetvédelmet persze az emberek ritkán kezelik egészében, a környezeti problémák először konkrét helyzetek kapcsán vetődnek fel, ezért a különböző környezeti ártalmak veszélyességének megítélésében komolyak az eltérések. A panaszok gyakorisága vagy a legzavaróbbnak érzékelt ártalmak felvetődése a közvéleményben megfelelő tájékozottság híján aligha felel meg a ténylegesen legsúlyosabb veszélyeknek. Egyszerű példa: a színtelen, szagtalan szénmonoxid szintjének permanensen magas volta egy forgalmas városrészben komoly egészségi károsodással jár, ám ezt szinte senki sem kifogásolja, míg ugyanott az egészségre ártalmatlan bűz jelentkezése felháborodott reakciók sokaságát váltja ki. A városi környezetben élők számára így lesz például a zaj, vagy a parkok védelme a legfontosabb problémák egyikévé. Az 1979-ben Japánban bejelentett környezeti panaszok megoszlása például a következő volt: 36,6% zajt, 24,6% bűzt, 18,3% légszennyeződést, 14,7% vízszennyeződést kifogásolt.[7] Egy 1983—84-es reprezentatív magyar felmérés szerint az ország lakosainak véleménye szerint a legsúlyosabb környezeti problémák: az ivóvíz romlása; a tavak és folyók vizének szennyeződése; a veszélyes, mérgező hulladékok felhalmozódása; a termőföld minőségének romlása; a levegő tisztaságának romlása; a budapesti lakosság szerint ezek mellett a fák számának, a zöldterületeknek a csökkenése és a zajártalmak növekedése is fontos.[8] A környezetvédelmi érdeklődést viszont más arányok jellemzik: egy környezetvédelmi televíziós fórumra 1982-ben beérkezett kérdések megoszlása a következő volt: 23% levegőszennyeződéssel, 18% szemét- és hulladékügyekkel, 18% természet- és tájvédelemmel, 11% vízszennyeződéssel, 8% zajártalmakkal, 8% a városi zöldterületekkel, 7% a városkép rontásával foglalkozott.[9]

Az emberek szubjektív alapú érintettségi reakciói talán a legfontosabbak a környezeti állapot értékelése során (ezért is kár, hogy olyan átfogó vizsgálat még nem történt, amely a hazai környezeti panaszok tematikus megoszlását feltárta volna). A reakciók különbözőek lehetnek, amely egyéniségtől, társadalmi helyzettől egyaránt függ, s különféle típusaival e dolgozat további részeiben gyakran találkozunk. Megítélésük, kezelésük egyszerűbb, ha csoportosításukra alkalmas rendszer áll rendelkezésre. Úgy gondolom, hogy az érintettségi reakciók milyenségét egyrészt az befolyásolja, hogy az érintettek tudatában vannak-e a veszélyeknek, másrészt pedig az, hogy mennyire aktívan reagálnak azokra. E reakciók értékelésére a „passzivitás-aktivitás" és „nemtudás-tudás" tengelyek adta matrixot javaslom, amelyen olyan pontok jelölhetők például meg, mint a tudatlan szenvedés (nemtudás + passzivitás); ismereten alapuló apátia-rezignáció (tudás + passzivitás); a további romláshoz való hozzájárulás (nemtudás + aktivitás); a mélyebb megismerés (nemtudásnál több tudás + aktivitás); a lakóhely megváltoztatása (több tudás + alacsony aktivitás); az ismeretek terjesztése (több tudás + több aktivitás); a létező fórumokon történő fellépés (magas tudás + több aktivitás); a legális tiltakozás új formáinak létrehozása (magas tudás + magas aktivitás); anti-establishment, vagy ellenzéki fellépés (magas tudás + magas aktivitás); szélsőséges agresszív reflexek, terrorizmus (különböző szintű tudás + különlegesen magas aktivitás) stb. Az érintettségi alapon szerveződő környezetvédő társadalmi aktivitás történetének tanulmányozása során valamennyi (s a felsoroltaknál sokkal számosabb) típusra találhatunk példákat. Ezek megjelenése szempontjából azonban — amint az előbbiek során is említettük — egyáltalán nem közömbös a feltételek másik két típusának fejlettségi szintje.

[5] *Locher*, R.: Zur Dynamik des Waldsterbens. Neue Zürcher Zeitung, 1985. március 20. 39—40. old.

[6] Frankfurti zöld-párti képviselők szavait idézi *Papp* Zs.: Második társadalom, Kik azok a zöldek? Élet és Irodalom, 1982. október 1. sz. 5. old.

[7] Vö. *Anon*: Japan gets very tough about pollution. Environmental Science and Technology, 1975. 6. sz. 512—514. old.

[8] *Dobossy* I.—*Kulcsár* L.: Közvéleménykutatás a környezetről. Heti Világgazdaság, 1985. 47.; *Dobossy* I.—*Kulcsár* L.: Ökológiai tudat és tömegkommunikáció. Jel-Kép, 1985. 1. sz. 32—38. old.

[9] *Vágó* J.: Környezetvédelmi érdeklődés egy televíziós műsor tükrében. TK Műhely, 1982. 12. sz. 11. old.

*2. Az anyagi szükségletek kielégítettségének szerepe*

A második típusú feltételek a társadalmi jólét olyan szintjét jelentik, ahol az alapvető fizikai életszükségletek kielégítése gond nélkül történik, s további szükségletek kielégítése sem ütközik akadályokba. Tehát az anyagi szükségletek kielégítettségének olyan magas szintjéről van szó, ahol az élet ún. minőségi jegyeinek hangsúlyozása érdemlegesen felvethető. Ennek hiányában csak akkor várható az állampolgárok aktivitása környezeti kérdésekben, ha közvetlen egészségkárosítás, vagy direkt anyagi kár észlelhető. Egyébként az az elv érvényesül, hogy „a beszennyezett környezetnek is jobb szaga van, mint a nyomornak." Azt is megkockáztatom kijelenteni, hogy minél magasabb szinten biztosítható a szükségletek kielégítése egy társadalomban, annál jobban képes immateriális (posztmateriális) értékek védelmében is fellépni (mindennek az érvényességét persze tradicionális természetvallások és más rokon világképek hatásait elhanyagolva, a kapitalista termelés létrehozta technikai cilivilázációra gondolva).

Arra, hogy az erős szennyezés önmagában nem vált ki társadalmi állampolgári reakciókat akkor, ha a fizikai lét biztosításának közvetlen kényszere is jelen van, számos példa idézhető. Érthető, hiszen a napi megélhetés problémája bizonyosan sürgetőbb szükség, mint a megélhetés forrásainak vagy az egészség alapjainak fokozatos pusztulása. Angliában a szennyeződés növekedésének mértéke a kapitalizmus fejlődésével már a múlt századra olyan szintre ért, amelyet 1844-ben Marx így jellemzett:

„Fény, levegő stb. a legegyszerűbb állati tisztaság többé nem szükséglet az ember számára. A szenny, az embernek ez az elposványodása, elrothadása, a civilizáció kloákája (ez szó szerint értendő) az embernek életelemévé válik. A teljes természetellenes ágrólszakadtság, a megrothadt természet válik életértelmévé."

A már akkor siralmas helyzet ellenére a környezetvédelem fogalmának megszületéséig, a környezetvédő társadalmi aktivitás kibontakozásáig több, mint egy évszázadot kellett várni. Más jelenségek is arra utalnak, hogy a környezet károsodottságának mértéke fontos tényező lehet ugyan a társadalmi reakciókban, de ha a pillanatnyi fizikai szükségletek kielégítése bizonytalan, akkor gyakran találjuk úgy, hogy az emberek többsége gondolkodás nélkül teszi tönkre, éli fel azokat a környezeti rendszereket, amelyek holnapját biztosíthatják (gondoljunk a világ sivatagjainak növekedésében játszott emberi hatásokra: a helytelen talajművelési módokra, túllegeltetésre, az eredeti vegetáció elégetésére — amelyek következtében kortársaink százmilliói kerültek az éhhalál szélére). Mégis csak ritkán lehet hibáztatni azokat, akik ezt teszik, mert a helyzet kialakulásáért a felelősség csak ritkán őket, de annál inkább a kényszer-egyenlőtlenségek létrejöttéért és fenntartásáért, a „nyomor szennyezésének" kiváltásáért felelős társadalmi viszonyokat terheli.

Az anyagi jólét magas szintje viszont — mivel tőkés társadalmi feltételek között jön létre, s nem párosul a valóságos emberi értékek kiteljesedésével — számos válságjelenséggel, köztük a világméretű ökológiai válsággal együtt jön először létre. A fejlett tőkés országokban ezért a növekedésre alapozott fogyasztásközpontú jólét materiális értékei helyett az élet minőségi jegyeinek hangsúlyozásán alapuló alternatívák sokasága jelenik meg. Ezek egyik szélsőséges, de mégis gyakori kifejeződése az, hogy nem kevesen akadnak olyanok — elsősorban a fiatalok között —, akik felismerik és elutasítják a tőkés társadalom „zsákutca" jellegét, csődjét mind a társadalom tagjainak egymáshoz, mind a társadalomnak a természethez való viszonyában, s ún. alternatív csoportokba húzódva „kiszállnak a társadalomból".[10] A 60-as évek radikális mozgalmainak kudarca után nem látnak sok lehetőséget arra, hogy az egész társadalmi-állami berendezkedést megváltoztassák, ezért egy, a polgári világgal szinte semmi közösséget nem vállaló ellenvilágot hoznak létre, ahol legalább a saját szűk környezetüket alakíthatják a maguk képére. A lényeg az, hogy nemcsak a polgári eszméket, hanem a polgári létformákat is többé-kevésbé következetesen elvetik. Előtérbe helyezik az anyagi javak elsajátításával szemben a szélesen értelmezett életminőség kérdését, tagadják a fogyasztói társadalom eszményeit. Ez persze csak azért lehetséges, mert az alternatív — önkéntes száműzetése ellenére — végül is megél a polgári társadalom pórusaiban, vagy a jóléti társadalomtól körülfogott kis szigeteken.[11]

A jólét hiánya persze nem zárja ki a környezetvédelem érdekében történő eseti fellépést. Ez azonban többnyire csak szélsőséges helyzetek, tömeges katasztrófák, ökológiai havariák esetében következik be a fizikai szükségletek kielégítésében bizonytalan sorsú társadalmi csoportoknál. Így volt ez az 1984. decemberi indiai Bhopalban történt gázmérgezési katasztrófa után, vagy — távolabb tekintve a környezetvédelemben — már a XVIII. században az olasz Finale városában, ahol a polgárok együttesen követeltek törvényes eljárást egy üzem ellen, amelynek higanytartalmú gőzei emberek halálát okozták,[12] vagy a századforduló előtt Japánban, ahol egy rézbánya szennyvize a parasztok földjeit tette tönkre.[13] A fellépés motívuma ezekben az esetekben az előzőekben említett érintettség, iránya konkrét, s motívuma nem valamely immateriális érték, hanem nagyon is határozott, direkt materiális cél: az élet és a megélhetés forrásának megvédése. E fellépést azonban csak szórvány-jelenségnek tarthatjuk mindaddig, amíg az emberi fizikai lét elemi feltételei (táplálék, fedél, ruházat) hiányosak.

*3. Tudati-felépítményi természetű feltételek*

A környezetvédelem természetesen a társadalom tudatában, a felépítményben is megmutatkozó jelenség. Az azonban, hogy egy adott társadalomban milyen gyorsan jön létre és később milyen hatékonysággal működik, az előbbi két feltételtípuson kívül azon

[10] Az alternatív mozgalomról szóló gyarapodó hazai elemzések közül lásd: *Papp* ZS.: Második társadalom. Kik azok a zöldek? Élet és Irodalom, 1982. október 1. sz. 5. old.; *Szabó* M.: Alternatív utópia — alternatív modernizáció. Valóság, 1985. 10. sz. 9—23. old.

[11] *Nemes* G.: Alternatívok — alternatívák nélkül. Világosság, 1981. 6. sz. 395—400. old.

[12] Az esetet ismerteti: *Goldwater*, L. J.: Mercury in the Environment. Scientific American. 1971. 5. sz. 15—21. old.

[13] Az esetet ismerteti: *Hase*, T. mint 22.

is múlik, hogy a társadalmi tudatnak és felépítménynek más elemei kedveznek-e, vagy akadályozzák-e e folyamatot. A tudat és a felépítmény elemei közül számos a környezetvédelem szempontjából kevésbé jelentős. (Az talán egyik elemre sem igaz, hogy teljesen közömbös, hiszen a környezetvédelmet átfogó, komplex kategóriaként kezelve szinte minden irányban találunk vonatkozási pontokat: akár az ideológiai viszonyok — politikai, jogi, erkölcsi, filozófiai, művészeti stb. viszonyok —; akár a társadalmi eszmék — a filozófia, az erkölcs, a vallások, a művészeti, a társadalomtudományi nézetek; akár az előbbieknek megfelelő érzelmi-pszichológiai vonatkozások; vagy az intézmények és szervezetek, akár a természet-, műszaki, agrár-, orvosi tudományok szféráit tekintjük is.[14])

Mivel valamennyi, önmagában is bonyolult és különböző jellegű tényező vizsgálatára nem vállalkozhatom, a következőkben a környezetvédelem szempontjából különösen jelentős néhány elem kiragadására teszek kísérletet.

Elsőként említem a környezeti problematika tudományos hátterének feltártságát — tehát a jelenségek és a következmények biztos ismerete az első fontos feltétel, melynek hiányában tudatos környezetvédelemre nincs remény, azt ösztönös tiltakozás és/vagy átgondolatlan részintézkedések helyettesítik. A tudományos háttér természetesen nemcsak általános ökológiai, vagy esetleg még egyéb természettudományos eredményeket jelent. Éppúgy szükséges a téma egyéb reál- és humán vonatkozásainak külön-külön megismerése, mint ahogy az integráló áttekintés is elengedhetetlen.

Szükséges tényező ezenkívül a társadalom általános műveltségének megfelelő szintje, amelynek hiányában a veszélyeztetettséget, az ökológiai összefüggéseket az emberek kevésbé képesek felismerni. Ennek megléte — s különösen a fejlett természettudományos szemlélet — gyorsíthatja a társadalom ez irányú tudatosulását (amint ezt a német példa is mutatja).

A környezetvédő társadalmi aktivitás szempontjából különös fontosságúak a politikai intézményrendszer működésével, illetve az adott társadalom politikai kultúrájával összefüggő jelenségek. Ezek közé tartozik a társadalom különböző csoportjai érdekei kifejezésére és érvényesítésére alkalmas politikai intézményrendszer, mely

— a környezeti sérelmek esetében is alkalmat ad a társadalmi beleszólásra, tehát demokratikus;

— az érkező jelzések alapján rugalmasan képes módosítani kialakult gyakorlatán, tehát innovatív;

— az állampolgárok számára alkalmat ad az őket érintő problémák kellően alapos megismerésére, tehát kellően nyilvános és informatív.

Az ilyen politikai intézményrendszer léte feltételezi, s másfelől ki is fejleszti azt a politikai kultúrát, „amely mint beállítódási környezet kedvező a demokratikus politizálás szempontjából"[15], s amelyet az állampolgárok tudatosságának és toleranciájának egyaránt ki kell elégítenie.

*

A felsorolt feltételek együttes megléte teszi lehetővé azt, hogy egy társadalomban a környezet ügye társadalmilag fontos kérdés legyen. Természetesen ezek egyikének-másikának hiánya megakadályozhatja, vagy akár komolyabb ideig is fékezheti hatékony környezetpolitika kialakítását, ám a társadalmak fejlődése, a veszélyek jobb megismerése, az emberek növekvő tudatossága, fokozódó érzékenysége miatt előbb-utóbb ez mindenképpen bekövetkezik (bár egy viszonylag kedvezőbb lehetőség — a környezet pusztulásának alacsonyabb szinten történő megállítása — elmulasztása eredményeként lényegesen rosszabb kényszerítő kondíciók között, sőt esetleg súlyos katasztrófák árán).

## II.

### *A szervezett állampolgári-mozgalmi környezetvédő tevékenység gyökerei*

Amennyiben a környezetvédő társadalmi aktivitás ismertetett feltételei kellően érettek, a környezetvédelem ügye olyan mozgósító erővé lesz, amely a társadalom tagjainak szervezett fellépését is kiváltja. Ekkor hiábavalóak a „szőnyeg alá söprési" kísérletek, a környezetvédelem önálló politikai kérdéssé válik. Bár ez a fellépés gyakran ötvöződik más politikai célokkal, a társadalom általános kérdéseivel kapcsolatos érdekütközések témáival (ahogyan az többek között a tőkés országokbeli ökológiai vagy zöld szervezetek esetében sűrűn történik), mégis találhatunk olyan jellegzetességeket, amelyek a „tisztán környezetvédő" fellépés elkülönítésére alkalmasak. Igaz, hogy a környezetvédő mozgalom pl. Nyugat-Európában éppen olyan időszakban jelentkezett, amikor a tőkés társadalom válságjelenségeivel szemben fellépő társadalmi erők tekintélyes része számára egyes országokban nem volt elfogadható politikai szervezet, s ezért az új mozgalomhoz csatlakozva erősítették saját helyzetüket, illetve annak pozícióit, ám ebből még nem következik az, hogy e mozgalom önmagában ne lett volna életképes. Ezt az is bizonyítja, hogy a környezetvédő aktivitás ezektől az erőktől függetlenül is minden olyan országban kialakul, ahol feltételei létrejönnek, s bár nem mindenütt testesül meg választási sikereket arató zöld pártban is, de komoly tömegbázist szerez, s céljait képviselő szervezetek (nem feltétlenül a hagyományos politikai színtéren és hagyományos eszközökkel fellépő szervezetek) képében is megjelenik.

A környezetvédő mozgalmi aktivitás tehát önálló jelenség, amelynek sajátosan leírható előzményei, gyökerei, jellemzői, fejlődési irányai is vannak. Azért is lényeges ezeket a — gyakorlatban persze ilyen steril formában ritkán létező — vonásokat úgy vizsgálni, hogy lehántjuk róluk a velük együtt jelentkező sokféle egyéb tényezőt, mert így találhatjuk meg azokat a közös elemeket, amelyeket társadalmi berendezkedéstől, politikai struktúráktól, hagyományoktól kevésbé függően a szervezett állampolgári-mozgalmi környezet-

[14] A felépítmény elemeit (számos más csoportosítás lehetőségét is elfogadva) *Kárpáti* S. kategóriái nyomán használom. In: Történelmi materializmus. Kossuth, Bp., 1969—1970. 153. old.

[15] *Gombár* CS.: Demokratikus politizálás — politikai kultúra. Társadalmi Sz. 1978. 3. sz. In: Egy állampolgár gondolatai. Kossuth, Bp., 1984. 187. old.

védő tevékenység gyökereinek tekinthetünk. E tevékenység a korábban tárgyalt okok (ökológiai válságtünetek, globalizáció, a szükséges feltételek kialakulása) következtében a hatvanas-hetvenes évtizedfordulóra érik nemzetközi hatású mozgalommá, s bár már egyes országokban ezt megelőzően is kialakul, a későbbi évek során a világ legtöbb országában fokozatosan terjed el. Természetesen e mozgalom nem a semmiből jön létre, kialakulásánál határozottan strukturált előzményeket kell számításba vennünk. Megismerésük azért is fontos, mert hasonló elemekkel számolhatunk ott is, ahol e fejlődés még nem zajlott le. Ezek az előzmények három csoportba sorolhatók:

— a *környezetkárosítás elleni tiltakozás* struktúrái,

— a bioszféra változásait és annak következményeit feltáró *tudományos közvélemény összefogása*,

— a hagyományos *természetbarát, természetvédő csoportosulások*.

### *1. A környezetkárosítás elleni tiltakozás*

A környezetvédelem, mint a társadalom egésze számára fontos probléma legkorábban a fejlett ipari országokban jelentkezett — s legelsősorban a termelés nyomában járó szennyezés elleni fellépést jelentette. Igaz ugyan, hogy ez sem történt egyik napról a másikra, már a korábbi évszázadokból is ismerjük a környezetszennyezés miatti aggodalom eseteit (Londonban már a XIV. században akasztottak fel embert füstokozás miatt, már 1661-ben adtak ki a levegőszennyezés hátrányairól tudományos értekezést, s az előző részben említettük a finalei higanymérgezési pert az 1700-as évekből),[16] mégis ezek előfordulása csak az ipari forradalmat követően vált tömegessé. Ekkor és még sokáig a sűrű fekete füstöt mindenütt a prosperitás jelének, a haladás indikátorának tekintették. Így történt ez egészen századunk derekáig, amikor a szenyezéssel járó egészségügyi következmények tudományos feltárása is megtörtént és ismertté vált. Ennek hiányában korábban csak ott fordult elő tömeges tiltakozás, ahol a szennyezés — főként lokális — hatásai rendkívül szembetűnőek, az emberi életet, egészséget, vagy megélhetést közvetlenül károsítóak voltak (mint pl. az első nagy, valóban környezeti ügy által kirobbant tömeges összeütközésnél, a századforduló előtt Japánban történt ún. Ashio rézbánya-incidensnél, amikor az érintett térség mezőgazdaságát és halászatát tette tönkre szennyvíz, s a tiltakozni Tokióba vonult háromezer gazdálkodót és baloldali támogatóikat a rendőrséggel verette szét a kormány[17]).

Az ötvenes évek vége után azonban egyre szélesebb körben váltak ismertté nagy szennyezési esetek. Ezek zömmel a fejlett tőkés országokban történtek, s róluk egy későbbi fejezetben még lesz szó, de néhányat megemlítünk. A londoni és hasonló New York-i smogok, a fatális mérgezési esetek Japánban, az észak-amerikai Nagy Tavakban a vízi élet redukciója, a Rajna holt folyóvá válása, a madarak pusztulása a DDT mellékhatásai következtében, a katasztrofális olajszennyeződés az atlanti francia partokon és a számos hasonló eset a világ közvéleményében egyre növekvő környezeti aggodalom kialakulásához vezetett.[18]

A környezet szennyeződésére volt válasz az a szokatlanul heves társadalmi tiltakozás, amely először az Amerikai Egyesült Államokban vezetett már a környezet egészének védelmét követelő tömeges „ökológiai mozgalom" kialakulásához. Természetesnek tarthatjuk, hogy e mozgalom már a hatvanas évek végén, a hetvenes évek legelején amerikaiak millióit képes mozgósítani, hiszen a környezetkárosítás problémái a legkorábban éppen az USA-ban jelentkeztek, ahol ekkor a Föld lakosságának 6%-át kitevő népességre a világ környezetszennyezésének 50%-a jutott.[19] A mozgalom széles körű szerveződését egy 1962-ben megjelent könyv, Rachel Carson írónő Silent Spring (Néma tavasz) című műve indította meg, amely a DDT természetkárosító hatásaira irányította a figyelmet. 1970-ben már húszmillió amerikai tódult az utcára és követelte, hogy a környezet minőségének megőrzését, mint elsődleges nemzeti célt ismerjék el. A kormányzat — amely a mozgalmat kezdetben azért is támogatta, hogy az ekkor zajló vietnami háborúról és más éles társadalmi problémákról (munkanélküliség, faji megkülönböztetés, bűnözés, szegénység) a figyelmet sikerüljön elterelni — már hiába próbálkozott a környezetvédők lejáratásával. A szellem kiszabadult a palackból, és a tömegek nyomása koncepciózus nemzeti környezetvédelmi politika kialakításához, szigorú szennyezési normákat megszabó törvények rendszerének megalkotásához vezetett.

Szinte egy időben játszódott le hasonló folyamat Japánban, ahol a tömeges tiltakozást a levegő elviselhetetlen szennyezettsége, illetve a vizek nehézfémekkel történt elszennyezése miatt nagy számban történt megbetegedések hívták életre. Ebben az is szerepet játszott, hogy a károsultak fellépésének jogi útjai még kevésbé voltak biztosítva, mint az USA-ban.

A világ más térségeiből is hozhatunk hasonló példákat, de mivel ezekkel már korábban is foglalkoztunk, itt csak azt említjük meg, hogy az állampolgári aktivitás hazai körülmények között is a közvetlen érintettségen alapuló szennyezési eseteknél volt a legélénkebb (akár a nagytétényi „ólmos ügyre", a váci vízszennyezésre, akár a veszélyes hulladékra épült csepeli lakótelep, a mosonmagyaróvári „szemét ügy" körül kibontakozott lakossági reakciókra gondolunk).

A tiltakozásokat kezdetben a bekövetkezett károk feletti felháborodás, vagy valamely szennyező hatás megszüntetésének követelése motiválja. A riasztó esetekről szóló híradások, esetleg személyes tapasztalatok érzékenyebbé teszik az embereket s a jövőbeni környezeti ártalmak elkerülése érdekében is szervezetté válik fellépésük. A tiltakozás, a vita éle már nemcsak működő gyárak, üzemek, létesítmények működése ellen irányul, hanem környezeti ártalmak megje-

[16] *Fish*, R. A.: Pollution Journal of Oil Color Chemists' Association, 1972. 6. sz. 493, 506. old.

[17] *Hase*, T.: Japan's growing environment movement Environment, 1981. 2. sz. 34—35. old.

[18] UNEP. The State of the Environment Nairobi, UNEP, 1982. 5. old.

[19] *Svedova*, N. A.: Zascsita prirodü: „deszjatyiletyije upuscsennüh vozmozsnosztyej" SZSA: Ekonomika, Polityika, Ideologija, 1981. 2. sz. 78—83. old.

lenésének kockázatát hordozó objektumok jövőbeni létesítése, építésének megkezdése vagy befejezése, esetleg üzembe helyezése ellen is. A fellépés módja igen változatos, és nagyban függ attól, hogy milyen közvetlen beleszólási lehetőségeket biztosít az állampolgárok számára az illető ország politikai rendszere és jogrendje. A környezetvédelemmel régebben foglalkozó országokban pontos szabálya alakultak ki az új beruházások megkezdése előtti „stratégiai játéknak"[20], az ipar, az engedélyező hatóság és a közvélemény között. Például a kanadai törvények szerint új üzemek létesítésekor lehetőséget kell adni az érdekelt lakosságnak arra, hogy véleményt nyilvánítson a tervezett helykijelölésről és az előirányzott környezetügyi intézkedésekről, a gyár vezetőinek nyilvános tárgyaláson kell ismertetniük tervezett intézkedéseiket, ahol azokat a lakosság képviselői értékelik.[21] Az USA-ban a környezetvédelmi törvény szerint nagyobb beruházásoknál és az állami beruházási terveknél alternatívákat kell kidolgozni, hogy aztán a lakosság közreműködésével ki lehessen választani a környezeti szempontból legcélszerűbb megoldást, amit a helyi hatóságok gyakran lakossági szavazással döntenek el.[22] Ahol ezekhez hasonló utak nem állnak a tiltakozók rendelkezésére, minden egyéb legális és illegális eszköz számításba jön a lobbyzástól és az aláírásgyűjtésektől kezdve az erőszakmentes területfoglaláson és demonstratív direkt akciókon át a rendőrséggel való közelharcig és terrorcselekményekig bezárólag. A legitim utak megléte szocialista feltételek között is fontos, mert ezek hiányában megvan az esély arra, hogy a formálódó környezetvédő aktivitás szokatlan, olykor váratlan, esetleg törvénytelen utakon tör felszínre. Ahogyan ezt Bihari Mihály a társadalom érdekviszonyaival kapcsolatban fogalmazza: „Amennyiben az érdektörekvések nincsenek a nyilvános politikai fórumokon való megjelenésre kötelezve, akkor a nem formalizált, átláthatatlan és ezért politikailag kiszámíthatatlan csatornák felé haladnak."[23]

A szennyezéssel szembeni fellépés kezdetben általában valamely környezeti ártalom megszüntetésére, vagy létrejöttének megakadályozására szolgál, ezért helyi indíttatású. Jellegzetes formái az ún. polgári kezdeményezések, amelyek főként Európában jelentettek újdonságot, sőt egyes nézetek szerint éppen amerikai importot (hiszen az USA-ban a politikai élet hagyományos „grass roots" gyakorlatába a környezeti kérdések is könnyen voltak felvehetők).[24] M. Moss az NSZK első környezeti polgári kezdeményezésének azt a tiltakozást tartja, amely a hatvanas évek elején München fejlesztési terve ellen bontakozott ki.

A fellépés spektruma széles: lehet, hogy csak néhány helyi lakost tömörít egy akció a falu utcájának szélesítése ellen, de felvonultathat tízezreket is például egy nukleáris hulladéklerakó tervezett területén. Az NSZK-ban például a polgári kezdeményezésekben részt vevő állampolgárok létszáma nagyobb, mint az összes politikai párté együtt,[25] s az egyre több helyütt jelentkező polgári kezdeményezési csoportok (1979-ben már 2 millió résztvevővel számoltak mintegy 20 000 csoportban, melyek 25—30%-a környezeti problémával foglalkozott)[26] egyesületet is alakítottak 1972-ben, a helyi érdekütközésekből országos színpadra léptek.[27] Ebben azonban komoly szerepe volt a hetvenes évek derekán szinte egész Nyugat-Európát érintő atomenergia-ellenes mozgalomnak.

A környezeti károk elleni tiltakozás azonban önmagában nem azonosítható a környezetvédő mozgalom egészével, annak kialakulásában ugyanis más komponensek is fontos szerepet viselnek.

### 2. *A bioszférát vizsgáló tudományos összefogás*

A természet megszokott rendjébe való minden megelőzésnél nagyobb léptékű beavatkozás lehetőségeit az emberiség nagy része számára két fontos, a tudomány és a technika fejlődésével kapcsolatos esemény tette kézzelfoghatóvá. Az egyik az atomenergia felhasználása — amely világossá tette a pusztító erők mértékét. A másik az űrhajózás, mely a világunkról alkotott képet változtatta meg gyökeresen. Stewart Brand szavaival: „az emberi tudat fejlődésének mérföldkövét jelezte a Földnek az a fényképe, amelyet a világűrből egy műholdról készítettek, és amelyen az egész kék égitest látható, a felhők örvényével együtt. Láthatjuk, hogy alakjai és határai vannak. Ismét megtudhatjuk, hogy olyan rendszerben élünk, amely valamilyen értelemben zárt: megvannak a maga határai és kölcsönösen függünk egymástól."[28]

E felismerés egyébként is olyan időszakban érkezett, amikor a világban számos egyéb területen is megkezdődött a globalizáció, melynek során a világrendszer szerveződésének foka eléri azt a mértéket, hogy egészen közvetlenül befolyásolja a nemzeti, vagy egyéb szinten lezajló folyamatokat.[29] A globális viszonyrendszerbe való beágyazódás egyszerre jelentkezett a legkülönbözőbb színtereken, egyre többen sürgették a „globális válasz" szükségességét.[30] Itt is említésre érdemes, hogy a globális problémák először ép-

[20] A kifejezést használja: *Pillak*, M.: Industrial Siting and environmental protection. The French approach. Z. Umweltpolitik. 1981. 3. sz 427—443. old.

[21] Vö. *Estrin*, D.: How to avoid problems during environmental assessment hearings. Water Pollution Control, 1981. 2. sz. 21—22. old.

[22] Vö. *Boone*, D. R.: Formulating alternatives for environmental studies. Proceedings ASCE Journal of Env. Engineering Dir. 1980. jún. 527—538. old. és *Parks*, J. R.—*Monks*, J. B.: Ecology decisions — is due process really enough? Journal of Environmental Systems, 1975. 1. sz. 1—11. old.

[23] *Bihari* M.: A társadalom érdekviszonyai és a szocialista demokrácia. In: Politika és politikatudomány. Gondolat, Bp., 1982. 546—611. old.

[24] *Szabó* M.: Zöldek, alternatívok, környezetvédők. Gondolat, Bp., 1985. 59. old.

[25] *Moss*, M.: The Greens. Environment, 1981. 2. sz. 2—5. és 38. old.

[26] *Angenfort*, J.—*Heimbrecht*, J.: A környezetvédő mozgalom — eredmények és távlatok. Béke és Szocializmus, 1979. 12. sz. 16—24. old.

[27] *Szabó* M.: A zöldek. Világosság 1980. 8—9. sz. 528—537. old.

[28] Idézi: *Snyder*, G.: Loving the Land. Resurgence, 1980. jan.—feb. 22—23. old. In: Ökológiai kapcsolatok (Szerk: *Endreffy*, Z.—*Kodolányi*, Gy.) Bp., Népművelési Intézet, 1984.

[29] *Ágh* A.: A nyolcvanas évtized „globális kihívása" és a nemzetközi viszonyok elmélete. Külpolitika, 1983. 4. sz. 3—20. old.

[30] *Ágh* A.: Európa és a globális folyamatok. Külpolitika, 1984. 3. sz. 15—30. old.

pen az ökológiai kérdések kapcsán jelentkeztek, s csak később „politizálódtak át".

Az a felismerés, hogy a bioszféra egészét érintő hátrányos globális változások zajlanak korunkban, nem egyszerre született meg. Az ötvenes évek végétől soha nem látott mértékű nemzetközi tudományos összefogással vizsgálták bolygónkat.[31] 1957—59 között a Nemzetközi Geofizikai Év során gyűjtött adatokat egy évtizeden át egészítették ki újabbakkal és ismertették a változásokat. 1964—74 között zajlott a Nemzetközi Biológiai Program és a Nemzetközi Hidrológiai Dekád, 1960—70 között az első, 1971—81 között a második Fejlődési Dekád. Számos nyitott végű program is indult, mint a Nemzetközi Hidrológiai Program, az ICSU[32] saját programjaként a SCOPE[33] (Környezeti Problémák Tudományos Bizottsága), az IUBS[34] védnöksége alatt a Trópusok Dekádja, az IUCN[35] kiterjedő programja, s az előbbi tőkebiztosító részlegeként alakult WWF[36] (Világ Élővilág Alapítvány), s végül említjük a legjelentősebbet, az UNEP-et,[37] az ENSZ Környezetvédelmi programját. Ezeken a programokon kívül is számos nemzetközi szervezet működött közre a környezeti problémák feltárásában, mint az UNESCO, FAO, WMO, WHO, a Világbank, a Nemzetközi Vöröskereszt, az OECD stb.

A kutatások már a hatvanas évek végére komoly változásokról adtak híreket. Feltárták a bioszféra növekvő pusztulását, s felhívták a figyelmet olyan globális klimatikus változásokra és lehetséges következményeikre is, mint a légkör széndioxid-tartalmának emelkedése, vagy tengerek szennyezése. A nemzetközi megfigyelések segítették az egyes országokon belüli kutatási eredmények rendszerezését, s a lokális problémák összefüggéseinek jobb megértését. A planetáris változások fényében átértékelődött a környezeti problematika, s a tudományos közvéleményben komoly aggodalmat keltett. A tudomány szerepe a környezetvédelem későbbi története szempontjából is meghatározó, hiszen mind a környezeti károsodások előidézésében, mind felismerésében, mind a következményeik felbecslésében, mind a károk elhárításában a tudósok felelőssége nagyjelentőségű.

A környezeti szakmai aggodalom, amelyet ez a közeg képvisel, a társadalom befolyásolása szempontjából a szennyezés elleni tiltakozáshoz hasonló jelentőségű. A környezetvédelem felértékelődésében a tudományos aggodalmat megtestesítő Római Klub — a globalizációs kérdésekről szóló vitákat elindító — első jelentéseinek fontos szerepe volt, hiszen ezek biztosították azt, hogy a Föld helyzetéről korábban csak szakmai fórumokon visszhangzó megállapítások és előrejelzések (melyek helytállóságát itt nem célunk elemezni) a politikai szféra számára is ismertté váltak. A jelentések számos következtetéséből itt csak néhány, a környezetszennyeződésre vonatkozó megállapítást emelünk ki.[38] Ezek szerint ugyan bizonytalan, hogy a Föld meddig képes az emberiség által előidézett környezeti károsítást elviselni, de az igazolható, hogy: exponenciálisan növekszik az a néhány szennyeződésfajta, amelyet bizonyos időn át ténylegesen mértek; majdnem semmit sem tudunk arról, hogy hol a felső határa a szennyeződés növekedésének; az ökológiai folyamatokban megmutatkozó természetes időeltolódások megnövelik annak a valószínűségét, hogy nem látjuk át kellőképpen, milyen szabályozó intézkedések szükségesek, és emiatt felkészületlenül fogjuk elérni a folyamatok felső határait; sok szennyező anyag az egész világon szétszóródik, káros hatásuk keletkezési helyüktől távol jelenik meg. Az első világmodellekben a környezet szennyeződését jelölték meg az egyik olyan tényezőként, amelynek szabályozatlan volta rövid időn belül (már a következő évszázad első felére) olyan helyzetet idéz elő, amelynek nyomán drasztikus hatások — hirtelen visszaesések — következnek be a többi tényezőnél (pl. a népesség számában) is.

A modellek megszerkesztése azért volt egyáltalán lehetséges, mert a tudomány a Föld egészét jellemző fontos információkat szerzett, s ezek az információk — a modellek körül felcsapott vita ellenére — hitelessé tették a veszélyérzetet. Amikor a jelzések a politikusokhoz és a széles közvéleményhez is eljutottak, már ezek fogadtatása sem szűkölködött a szélsőséges értékelésekben. A közvélemény egy részében a globális kérdések iránt nagyobb érzékenység, s ennek részeként a környezeti problémák iránt mélyebb fogékonyság jött létre. A „közvélemény egy része" persze nem mindenütt ugyanakkora rész. A közös piaci országokban 1982-ben végzett közvélemény-kutatás során a válaszadók több mint 90%-a aggódott legalább egy globális környezeti probléma (a legtöbben a tengerek olajszennyezése, a veszélyes és a nukleáris hulladékok lerakása) miatt.[39] Hazánkban a tudományos figyelmeztetések kevésbé váltottak ki ilyen méretű választ, s megkockáztathatjuk azt a kijelentést, hogy a globális ökológiai problémák kevesebb ismerettel, s még ennél is kevesebb törődéssel vannak jelen társadalmunk tudatában. Bár szinte alig van erre utaló vizsgálati eredmény, de példaként idézhető az az elemzés, amely szinte a nyugat-európai felméréssel egy időben vette számba egy televíziós műsorra érkezett, félezernél több nézői jelentkezés témáit: ezek között az emberiség egészét érintő környezeti probléma egyáltalán nem volt, a világ egy részét érintő kérdések csak az összes 1%-át adták, a többi legfeljebb országos (18%), települési (23%), lakossági csoportot (utcát, házat, lakótelepet — 35%), vagy néhány embert (7%) érintő felvetés volt. Még ha szűk tudományos és értelmiségi körökben már nálunk is régóta találkozhatunk az ilyen típusú aggodalom jeleivel, bizonyosra vehetjük, hogy e globális jelenségek ismeretlenségben maradása jelentősen hátráltatja társadalmunk környezeti gondolkodásának fejlődését.

[31] *Worthington*, E. B.: World Campaign for the Biosphere Environmental Conservation, 1982. 2. sz. 93—100. old.

[32] ICSU = International Council of Scientific Unions

[33] SCOPE = Scientific Committee on Problems of the Environment

[34] IUBS = International Union of Biological Sciences

[35] IUCN = International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

[36] WWF = World Wildlife Fund

[37] UNEP = United Nations Environmental Program

[38] *Moser* M.—*Pálmai* GY.: kiemelése nyomán. In: A környezetvédelem alapjai. Tankönyvkiadó, Bp., 1984. 321—322. old.

[39] *Anon:* Even if it means higher prices. World Environment Report, 1984. jan. 25. 9. old.

*3. A természetvédő csoportosulások új aktivitása*

A környezetvédő társadalmi aktivitás eddig ismertetett két fontos gyökeréhez egy harmadik is társul. Ennek egyaránt vannak természettudomány-történeti és társadalomfilozófiai elemei, s a legerősebb vonulatát a múlt század végén, illetve a századforduló környékén létrejött, s századunk második felére új lendületet kapott, elvi alapjaiban is megváltozott természetvédő mozgalmak és szervezetek adják. Ezek kezdetben főként szűkebb tudományos körben vagy rekreációs attitűddel szerveződtek (mint az 1892-ben alakult Sierra Club, az 1905-ben született National Audubon Society az Egyesült Államokban, vagy az 1912-ben létrehozott Orosz Földrajzi Társaság Természetvédelmi Bizottsága, vagy az 1882-ben alapított Magyar Országos Állatvédő Egyesület). Sokszor romantikus etikai alapon indítottak harcot az „érintetlen természet" védelmében, az állatokat és növényeket „teremtménytársnak" és nem leigázandó jelenségnek tekintve. E szemléletnek szélsőséges válfaja abszurd következményekhez is vezethet, ugyanis azon világnézet, mely a természetet tüntette fel az értékek legfőbb kritériumának, a természet szerinti életet a legmagasabb rendűnek (s melynek előzményei már az ókori filozófiákban is megtalálhatók), végső soron azt állítja, hogy „az embernek aligha volt érdemes kiemelkednie az állatvilágból".[40] A századforduló környékén a természeti kincsek védelmére kibontakozó mozgalom azonban két fő eszmei bázison áll: az egyik pragmatikus és a természet kincseinek kimerülését kívánja elkerülni, a másik az esztétikai oldalt hangsúlyozza, a profittal nincs közvetlenül kapcsolatban, s inkább a romantikus gondolkodás (pótolhatatlan és nélkülözhetetlen a természettel való kapcsolat) folytatásának tekinthető.[41]

A nagy múltú természetvédő szervezetek a század első felében szűk társadalmi bázison, csekély létszámmal, általában pontosan körülhatárolt tematikával működtek. E tematika ekkor vagy egy szűkebb terület megóvását (érintetlenségének megtartását) vagy egy kiválasztott élőlénycsoport (a leggyakrabban éppen a madárvilág) védelmét jelenti. Az első témakör sokáig megmarad az elszigetelt, helyinek tekinthető fellépések szintjén, míg a második viszonylag gyorsan válik nemzetközivé. Ezt az a felismerés ösztönzi, hogy az ökoszisztémákat nem korlátozzák politikai határok, a vándorló fajok — főként madarak — védelme sem valósítható meg egy országon belül. A védekezés úttörői csaknem mindenütt az ornitológusok voltak. Az első nemzetközi természetvédelmi szervezetek (s ezért a környezetvédő mozgalom nemzetközi előzményeinek korai kezdeményei) is ebben, a magánkezdeményezéseken alapuló szférában jöttek létre. Már az első világháború előtt is felismerte néhány lelkes természetvédő az összefogás jelentőségét, de a háború miatt később, 1922-ben alakult meg elsőként az ICBP[42] (Nemzetközi Madárvédelmi Tanács), majd 1928-ban az IOPN[43] (Nemzetközi Természetvédelmi Iroda), amely alapvetően dokumentáló-informáló központ volt. Ezek tapasztalatait is felhasználva az UNESCO 1948-ban javasolta az IUCN[44] (A Természet és Természeti Erőforrások Védelmének Nemzetközi Uniója) létrehozását, amelynek már a különböző természetvédelmi nemzeti és nemzetközi magánszervezetek és intézmények mellett kormányzati szervek is tagjai, s amelynek az ENSZ szervezeteinél konzultatív státusza van. Az IUCN tevékenységének tartalma a környezetvédelem fogalmának kialakulásával és fejlődésével együtt változott, s ma már lényegesen több kérdéssel foglalkozik, mint amit a hagyományos természetvédelem jelent. Fő célja: elősegíteni vagy támogatni azon akciókat, amelyek mind tudományos és kulturális értékük, mind az emberiség hosszú távú gazdasági és társadalmi jóléte érdekében az élővilág és a természeti erőforrások fennmaradásának biztosítására törekszenek. Az IUCN szerint a védelem (conservation) fogalmának legjobb definíciója: a Föld erőforrásainak racionális használata annak érdekében, hogy az emberiség legjobb életminősége valósuljon meg.[45]

A nemzetközi színtéren lezajlott változásokhoz hasonló történt a nemzeti, vagy kisebb szervezeteknél is. A hagyományos természetvédő szervezetekben a bioszféra egyre gyorsuló pusztulásával egy időben hatalmas mennyiségi fejlődés, tömegesedés ment végbe a legutóbbi évtizedekben. Munkájuk tartalma is megváltozott, egyre szélesebben értelmezték a természet védelmét, s nem csupán egy-egy biotóp, vagy ökoszisztéma vált a védelem tárgyává, hanem a környezetvédelem más területei felé is kiterjedt aktivitásuk. (Ez persze nem jelenti azt, hogy ne léteznének alkalmasint egy-egy szűkebb terület, vagy csupán egy-egy állat- vagy növényfaj megvédésére specializálódott egyesületek, társaságok.) Számos új szervezet is alakult, melyek között sok gyorsan bővíti ki kezdeti természetvédő platformját a környezetvédelem egyéb területeire is, de még azt is szélesen értelmezve: a földi élet védelmébe a valóban legfontosabb témát: a béke kérdését is, beleértik. A legnagyobb hatással rendelkező ilyen szervezetek közül feltétlenül meg kell említeni az 1969-ben alapított Friends of the Earth (A Föld Barátai) szervezetet és az 1971-ben létrehozott GREENPEACE-t. Mindkettő természetvédő profillal indult az USA-ban, s ma már sok országban létező nemzetközi környezetvédő hálózatként működik. Mivel ezek alig másfél évtizede alakultak, ezért itt inkább a régi szervezetek profiljának átalakulását mutatjuk be, hiszen ezeket a szervezett környezetvédő mozgalmi aktivitás hagyományos gyökerei közé sorolhatjuk. Szocialista országokban is érzékelhető, hogy az eleinte csak természetvédelemmel foglalkozó szervezetek egyre átfogóbb környezetvédelmi profilt vállalnak, s hatókörük is bővül (például az „új" szervezetek közül 1968-ban alakult Lengyel Természetvédelmi Liga, vagy a hagyományosnak számító, 1924-ben létrejött Összoroszországi Természetvédelmi Társaság).

[40] Vö. *Hahn* I.: A természetes élet antik idológiája. Világosság, 1979. 8—9. sz. 486. old.

[41] Vö. *Svedov*, Sz. Sz.: Amerikanszkaja szocialno filoszofszkaja müszl ob isztokah ekologicseszkogo krizisza. Voproszü Filoszofii 1978. 8. sz. 151—157. old.

[42] ICBP = International Council for Bird Preservation

[43] IOPN = International Office for Protection of Nature

[44] IUCN = International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

[45] *Curry—Lindahl*, K.: Conservation for Suvival. An Ecological Strategy. W. Morrow and Comp. Inc., New York, 1972. 284—289. old.

A hagyományos természetvédő szervezetek aktivitásának átalakulásakor a lokális természetvédelemből a globális természet, a bioszféra védelme érdekében fellépő aktivitás jött létre. Azonban nem csupán arról van szó, hogy a természetvédelem kibővül más témákkal: az eredeti természet, az élővilág megőrzése önmagában is olyan értékké válik korunkban, amelynek az érintettségen alapuló környezetvédelmi tiltakozástól függetlenül is önálló mozgósító ereje van, s ez azt eredményezi, hogy olyan kérdések is politikai tartalmat nyernek, amelyekről ez egy-két évtizede még elképzelhetetlen volt (például M. Garcia ismertet egy brazil esetet[46], amikor országos televíziós botrány és kormányzati ügy lett abból, hogy Embu város polgármestere egy híveinek adott garden-partyn 2400, jórészt védett madarat süttetett meg).

Hasonló jelenségek kezdeményei hazai gyakorlatunkban is mindinkább érzékelhetők: az egyes tájak, természeti értékek védelmében egyre gyakrabban emelnek szót, s a természetvédők korábbi atomizáltságát is gócokban erősödő szervezettség váltja fel. Hazai környezet- és természetvédelmünk számára nagy hátrányt jelentett az, hogy erre szakosodott társadalmi alakzat sokáig nem volt, hiszen könnyebben lehet szélesebb társadalmi bázist teremteni abban az esetben, ha van olyan szervezett kontinuus előzmény, amelyből a környezetvédő aktivitás kifejlődhet.

Összegzésként megállapíthatjuk, hogy a környezetvédelem egységes fogalmának, illetve hatékony társadalmi mozgalmainak kialakulása során az elkülönült tiltakozó, tudományos és természetvédő komponensek összenőttek. A korábbi természetkedvelő-természetvédő csoportok valóban ökológiai szemléletet hordozó tudományos erőkkel gazdagodtak, s a fejlett ipari országokban jelentősen megnövekedett környezet iránti érzékenység nyomán változott a közelítés karaktere. A megelőzőnél sokkal szélesebben értelmezték a környezet károsodását, a természeti környezet minden aspektusára figyelmet fordítottak (a termőföld, a víz, az ásványok, az élőlények, az életfolyamatok, az atmoszféra és az éghajlat, az óceánok, sőt a világűr is). Számoltak a közösségi és egyéni szükségletekkel az életben, a termelésben, hangsúlyozták a mesterséges és a természetes környezet kapcsolatát.

Az ilyen platformon fejlődő mozgalmaknak szélesebb és tudományosan is jobban megalapozott álláspontja alakult ki az ember és a környezet kapcsolatáról, s nemcsak a természeti erőforrások állapotáról, hanem ezek értékéről, használatuk és megőrzésük módjáról, s ezek feltételeiről, a társadalmi kérdésekről. Az az álláspont vált uralkodóvá, mely az élet minőségét, s végső soron az emberiség fennmaradását kívánta védeni.

*

A környezetvédelem valamennyi elemének fejlődését — köztük természetesen a jogi, államigazgatási természetűekét is — jelentősen befolyásolja az, hogy milyen a társadalom tagjainak, az állampolgároknak a környezeti kérdésekhez való viszonya. Bár a környezetvédelemnek állami intézkedések formáját is fel kell vennie, a környezeti döntések sem vákuumban születnek, részint azokat értő, megértő, elfogadó közvéleménnyel kell találkozniuk, hogy valóban hatékonyak is legyenek, másfelől viszont gyakorta éppen a társadalmi erők nyomása az, amely az állami intézkedéseket, a jogi és egyéb szabályozókat életre hívja. Az optimális eset az, amikor e folyamatok az állampolgárok és az állam olyan dinamikus kölcsönhatásban álló viszonyát jelentik, amelyekben éppoly magától értetődő a beleszólás, a részvétel, illetve ennek igénylése és érvényesítése, mint amennyire nyilvánvaló a felismert hosszú távú érdekek alapján a szükséges egyéni lemondások vállalása, az értékrend, a magatartás környezetkímélő módon történő megváltoztatása, illetve az ezeket lehetővé tevő közösségi-kormányzati támogatás.

[46] *Garcia*, M.: State cracks down on sponsor of Brazilian birdbarbecue. World Environment Report, 1984. szept. 19. 147. old.

# SZEMLE

*Halmai Gábor*

## A környezetvédelem hatósági szervezeti-jogi kérdései néhány tőkés ország jogrendszerében*

Az e tanulmány anyaggyűjtésének idején bekövetkezett csernobili atomerőmű-szerencsétlenség nyilván tovább fokozta az — utóbbi időben Magyarországon amúgy sem hiányzó — érdeklődést a környezetvédelem problémái iránt. E problémák megoldása vonatkozásában az e dolgozat tárgyát képező *hatósági szervezeti-jogi kérdések* nyilván nem központi jelentőségűek, ugyanakkor az e téren meglévő szabályozási feszültségek feloldása minden bizonnyal hozzájárulhat egyfelől a gazdálkodás „környezetbarátabbá" válásához, másfelől azoknak a felesleges akadályoknak a leépítéséhez, amelyek nem szolgálják a környezetvédelem kétségkívül társadalmi érdekeit, ugyanakkor nehezítik a gazdasági tevékenységet.[1] Ebben a vonatkozásban nyilvánvalóan a *környezetvédelmi hatósági munka szakmai színvonalának* szervezeti-jogi eszközökkel (is) történő javítása a fő cél. Ehhez a célkitűzéshez jelen tanulmány legfeljebb némi adalékot tud szolgáltatni néhány tőkés ország szabályozásának és helyenként az e körül kialakult tu-

*Halmai Gábor* egyetemi docens, Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem (Budapest).

* A tanulmány a Magyar Vegyipari Egyesülés megbízásából folytatott kutatás keretében készült.

[1] A hatósági eszközöknek a környezetvédelemben játszott szerepét érzékelteti a Fővárosi Tanács környezetvédelmi osztálya vezetőjének nyilatkozata. Eszerint az OKTH és az Ipari Minisztérium 1990-ig szóló közös ágazatközi akcióprogramjának célkitűzése, hogy Budapesten az iparvállalatok a kéndioxid-kibocsátást évente 1700, a szilárd szennyező anyagokét 600 tonnával csökkentsék, ami a város jelenlegi levegőminőségének megőrzését jelentené. „Teljesítését mi fogjuk kikényszeríteni a vállalatoktól — hatósági úton". Válaszol egy tanácsi környezetvédő. Heti Világgazdaság, 1986. április 26.

dományos vitáknak a rövid ismertetésével.

A vizsgálat alapvetően *három ország, közülük is elsősorban az NSZK, valamint Ausztria és Svájc* jogrendszerét érinti.

A magyar szabályozás számára ezen országok megoldásai természetesen *„egy az egyben" nem* transzformálhatóak, mégpedig két sajátos okból. Az egyik, hogy a *környezetvédelmi jog felépítése* — részben a jogterület nyilván viszonylagos újdonsága miatt, részben pedig az országonként különböző főbb veszélyek miatt[2] — kisebb-nagyobb eltéréseket mutat. Ennek természetesen hatása van a hatósági szervezet felépítésére, az eljárás szabályozására is, hiszen pl. a hatósági szabályozás súlypontjainak nyilván követnie kell az adott ország főbb környezeti ártalmainak struktúráját. Az már kifejezetten jogi szabályozási sajátosság, hogy a három vizsgálandó ország közül csak Svájc rendelkezik a magyarhoz hasonló egységes környezetvédelmi törvénnyel, míg a másik két országban ilyen nincs ugyan, viszont mindkettőben számos törvényi szabály van érvényben az egyes környezetvédelmi területeken. Ebben a vonatkozásban a vizsgált országok szabályozása tehát nemcsak a magyartól, hanem egymástól is különbözik.

A közvetlen adaptálást nehezítő másik körülmény — amelyben viszont a három ország egymással megegyezik — hogy *szövetségi államokról* van szó. Ez pedig azt jelenti pl. hogy a hatósági hatáskörök megosztása vonatkozásában centralizáció és decentralizáció, koncentráció és dekoncentráció fogalmai más értelmet kapnak, mint a magyarhoz hasonló egyszerű államok esetében. Ez persze nem jelenti a vonatkozási pontok teljes hiányát, mindenesetre a szövetség és a tartományok munkamegosztásának problémája nyilvánvalóan külön vizsgálandó.

Felmerül a kérdés, vajon a *szocialista országok* megoldásainak tanulmányozása nem kecsegtetett volna-e felhasználható tapasztalatok szerzésének reményével. Ilyen jellegű összehasonlító vizsgálatok folytak a közelmúltban, ennek eredményei — ha nem is magyar nyelven — publikálásra is kerültek.[3] E kutatás azonban a hatósági szervezet és szabályozás tekintetében alapvetően azt bizonyította, hogy nagymértékben hasonló mind a központi, mind pedig a helyi tanácsi, illetve centrális alárendeltségű környezetvédelemmel foglalkozó szervek felépítése, hatósági jogköre a KGST-tagországaiban.

A tanulmány először a környezetvédelmi hatósági szervezet és szabályozás általános kérdéseit tekinti át az egyes országokban, majd pedig néhány következtetést próbál levonni.

### *A hatósági hatáskörök és szervezet általános problémái*

A környezetvédelem egyes részterületeinek tárgyalásától eltekintve néhány olyan kérdésről szólnék, amely valamennyi területet érinti. Ezek közé tartozik mindenekelőtt a hatósági törvényhozási és végrehajtási hatáskörök szabályozottsága, köztük a szövetség és a tartományok munkamegosztásának rendszere. Ugyancsak az egyes részterületektől független általános érvényű kérdés az egységes környezetvédelmi törvényi szabályozás léte vagy az arról folytatott viták.

### *NSZK*

Az NSZK-ban a környezetvédelmi hatáskörök megosztása a szövetség és a tartományok között röviden úgy jellemezhető, hogy míg a törvényhozási hatáskörök súlypontja a szövetség, addig az igazgatási feladatok címzettjei inkább a tartományok. A *törvényhozási hatáskörök* között az alaptörvény egyetlen környezetvédelmi vonatkozású kizárólagos szövetségi feladatot nem jelöl meg ugyan, mégis a legfontosabb területeket jelenleg a szövetségi jog szabályozza. Ez alapvetően abból adódik, hogy a *szövetség* az ún. konkurráló törvényhozási hatáskör keretében — mely a tartományi szabályozást csak a szövetségi hiányában teszi lehetővé — számos területet maga szabályozott. Ez a helyzet pl. a levegő-tisztaságvédelemmel, valamint a hulladékelhelyezéssel. További lehetőséget biztosít az alaptörvény a szövetségi szabályozásra az ún. kerettörvényhozás formájában, melyet azután a tartományi szabályozás egészíthet ki. Ilyen kerettörvényi szabályozási lehetőséggel rendelkezik a szövetség a természet- és tájvédelem, a vadászat, valamint a vízgazdálkodás vonatkozásában.

Ami a *tartományi* törvényhozási hatásköröket illeti, ezek egy része kizárólagos jellegű; ide tartozik az igazgatási szervezet és ezzel az igazgatási szintek hatásköreinek szabályozása, már amennyiben ezt a hatáskörüket a tartományok egyáltalán törvények és nem alacsonyabb szintű normák útján látják el. E szabályozási lehetőséget témánk szempontjából azért kell jelentősnek tekinteni, mert lényegében a szervezet mikénti kialakítása alapvetően befolyásolja a környezetvédelmi jog megvalósulását. A környezetvédelmi hatósági tevékenységnél alkalmazott *államigazgatási eljárás* általában szövetségi törvénnyel szabályozott, ugyanakkor a tartományoknak is marad szabályozási lehetőségük. Általános szabály, hogy a különleges eljárások a környezetvédelem területén is előnyt élveznek az általános államigazgatási eljárás rovására.

A tartományok konkurráló törvényhozási hatáskörében is számos olyan terület marad, amelyeket a szövetség egyáltalán nem, vagy nem kimerítően szabályozott. E szövetségi szabályozási „lyukak" jórészt szándékosak, hiszen a tartományi sajátosságok miatt egyes területeket nem érdemes össz-szövetségi szinten rendezni. Ilyen pl. az immisszióvédelem területe, hiszen pl. az ország különböző vidékein a levegő szennyezettsége nagyon különböző lehet, így a hatósági szabályozás sem használhat azonos értékeket.

Végül a tartományi törvényhozás körébe tartozik a szövetségi szinten keretjelleggel szabályozott területek részletesebb rendezése.

A jogtudomány egyes képviselőinek megítélése szerint a környezetvédelmi törvényhozási hatásköröknek ez a megosztása túlságosan erős szövetségi jogokat eredményez és viszonylag kevés lehetőséget ad a regionális problémák sajátos szabályozására.[4] Láttuk azonban, hogy a tartományok a szervezet kialakításának hatáskörén keresztül bizonyos fokig képesek súlyozni saját területük környezeti veszélyeit, még ha a tartalmi szabályozás az esetek nagyobb részében felülről is jön.

---

[2] Csak egyetlen példát említve a kínálkozó számos közül: nyilván azokban az országokban, amelyek energiaszükségletüket részben saját atomerőművek útján elégítik ki, a sugárzásvédelemnek, mint a környezetvédelem egy sajátos területének lényegesen nagyobb szerepe van, mint a hagyományos energiaforrásokat használó országokban. (Bár, hogy ez utóbbiakban sem lehet egyszerűen eltekinteni tőle, azt éppen Csernobil példája bizonyította.)

[3] Sozialismus und Umweltschutz. Recht und Leitung in den Mitgliedländer des RGW. Staatsverlag der DDR, Berlin, 1982.

[4] Vö. Heinhard *Steiger:* Verfassungsrechtliche Grundlagen. In: Grundzüge des Umweltrechts. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1982.

A környezetvédelmi *igazgatási hatáskörök* tekintetében, mint említettem, fordított a helyzet, hiszen a tartományok a többségében szövetségi törvényhozási szabályokat nagyobb részben a maguk által kialakított igazgatási szervezet útján hajtják végre, jóllehet zömmel szövetségi eljárási szabályok alapján. Ugyanakkor egyes területeken, mint pl. az atomenergia és a légiközlekedés vonatkozásában szövetségi igazgatás érvényesül. Egyebekben a szövetségi szinten szervezett környezetvédelmi hivatal, illetve a környezetvédelemmel foglalkozó egyes központi intézmények a szövetségi igazgatás, a tudományos kutatás, az információáramlás koordinálását látják el elsősorban.

Az 1974-ben a Belügyminisztérium felügyelete alatt létrehozott főhatóság, a *Szövetségi Környezetvédelmi Hivatal* ellátja a belügyminiszter tudományos támogatását a környezetvédelmi vizsgálatoknál, más törvényi szabályozás híján, mint megbízott hatóság ellátja a szövetség igazgatási feladatait környezetvédelmi ügyekben.[5]

A hatáskörök megosztása az NSZK igazgatási szervezetrendszerének felépítését követi.[6] A környezetvédelmi ügyek igazgatása mind a szövetség, mind pedig a tartományok szintjén részben az állam saját hatósági apparátusa útján, ún. *közvetlen államigazgatási tevékenységként,* részben pedig állami megbízás alapján, de jogilag önálló szervezetek által, mintegy *közvetett államigazgatásként* történik. Míg az előbbinek tipikus intézményei a szövetségi, illetve tartományi minisztériumok, hivatalok, addig az utóbbit alapvetően közjogi intézmények (intézetek, alapítványok) gyakorolják.

A *szövetség szintjén* a közvetlen igazgatás központi koordináló szerve a környezetvédelmi feladatok vonatkozásában a *belügyminiszter,* ugyanakkor az egyes részterületek vonatkozásában más szövetségi miniszterek is rendelkeznek hatáskörrel. Ugyancsak a közvetlen központi igazgatás szervezeti rendszerébe tartoznak bizonyos *szövetségi főhatóságok,* melyek egy minisztériumnak mint legfelső szövetségi hatóságnak közvetlenül alárendelten tevékenykednek az egész szövetség területére kiterjedő hatáskörrel. A környezetvédelem tekintetében a legjelentősebb ilyen főhatóság a belügyminiszter felügyelete alá tartozó *Szövetségi Környezetvédelmi Hivatal,* de más főhatóságok is ellátnak környezetvédelmi igazgatási feladatokat, mint pl. Szövetségi Egészségügyi Hivatal. A szövetségi közvetlen igazgatás egyes területeken többlépcsős, ami közép-, illetőleg alsószintű szövetségi hatóságok létét feltételezi, ez azonban a környezetvédelmi igazgatásban nem alakult ki. A közvetett szövetségi igazgatást ellátó szervezetek között többféle tudományos kutató, illetve vizsgáló intézetet találhatunk.

A *tartományi igazgatás szintjén* ugyancsak viszonylag jól elkülöníthetők a közvetlen és a közvetett államigazgatási hatóságok. A közvetlen tartományi igazgatás — ellentétben a szövetségivel — már szükségképpen többlépcsős, bár az egyes tartományokban a fokozatok száma nem azonos. A legfelsőbb tartományi hatóságok mindenütt a *tartományi miniszterek,* legfeljebb az elnevezések különböznek (Bajorországban hagyományosan államminiszternek, Nyugat-Berlinben pedig szenátornak nevezik). Abban azonban már vannak eltérések, hogy míg egyes tartományokban önálló környezetvédelmi minisztériumok vannak, másutt e feladatokat egyéb miniszterek hatáskörébe utalták. A miniszterek alárendeltségében működő *tartományi főhatóságokat* (hivatalokat) nem minden tartományban hoztak létre. Ahol ilyenek működnek, ott sem szükségképpen kizárólag környezetvédelmi feladatokra szervezetten (pl. Nyugat-Berlin). A nagyobb tartományok *középszintű hatóságai* a kerületi főnökök (Regierungspräsidenten), akik természetesen csak az adott kerület vonatkozásában látnak el igazgatási teendőket. Ezen a szinten az igazgatás egysége elvének megfelelően egy horizontális koncentráció valósul meg, ami azt jelenti, hogy minden igazgatási feladatot a kerületi főnökség hatóságai látnak el. E hatóságok belső felépítése rendkívül eltérő, külön környezetvédelmi belső szervezeti egységek általában nem épültek ki, így a megfelelő osztályok intézik az adott környezetvédelmi terület ügyeit, Észak-Rajna Vesztfáliában pl. zömmel vízgazdálkodással és hulladékelhelyezéssel foglalkozó. Azokban a kisebb tartományokban (pl. Saar-vidék, Schleswig-Holstein), ahol ez a középső szint hiányzik, és az előbb említett tartományi főhatóság sem került kialakításra, a környezetvédelem ügyeit — miként más igazgatási feladatokat is — a tartományi miniszterek alatt közvetlenül az *alsó tartományi hatóságok* látják el, melyek vagy a járás (Landkreis) igazgatási szervei, mint pl. az iparfelügyeleti hivatalok, vagy pedig valamelyik tartományi hatóság felügyelete alatt működő nem jogképes tartományi intézetek. Ugyanakkor, nem minden tartományban foglalkoznak minden környezetvédelmi területtel (pl. a vízvédelmi hatáskörök Nyugat-Berlinben egy hatóság feladatai között sem szerepelnek, a veszélyes anyagok elleni védelem pedig csak Bajorországban jelenik meg önálló feladatként). A járási jogú városokban (Kreisfreie Städte) az alsó állami igazgatás feladatait maguk a városi szervek (Gemeindeverwaltung) láthatják el az állami szervek korlátlan utasítási jogának fenntartása mellett. Ebben az esetben azonban már *közvetett állami igazgatásról* van szó, miként a jogképes közjogi intézetek által állami felhatalmazás alapján ellátott igazgatási tevékenység esetében is (pl. a Tartományi Vegyvizsgáló Intézet Baden—Württemberg-ben).

A *helyi igazgatás* (Kommunalverwaltung) részben közvetett tartományi igazgatási feladatokat is ellát, ugyanakkor teendőik nagyobb részét mégis az adott helyi közösség saját ügyei képezik, melyeket már nem az államigazgatás keretében, hanem a jogképes, tagsággal rendelkező testületeiken keresztül, állami törvényességi felügyelet mellett, de önálló magán (ön-)igazgatás (Selbstverwaltung) formájában intéznek. Ez azt jelenti, hogy sem a községek (Gemeinden), sem pedig azok egyesülései (Gemeindeverbänden), mint önkormányzati szervek ebben a minőségükben nem végrehajtói sem szövetségi, sem pedig tartományi környezetvédelmi feladatoknak, és ebben az értelemben nem számíthatók a környezetvédelmi hatóságok sorába —, ami természetesen nem zárja ki, hogy saját maguk fogalmazzanak meg és érvényesítsenek önigazgatási eszközeikkel környezetvédelmi célkitűzéseket. Ennek egyik megnyilvánulási formája pl. a községek környezetvédelmi vonatkozású tervezési joga, ami egyben a környezetvédelmi tevékenységben való állampolgári részvétel egyik, bár nem egyetlen formája.

Az államigazgatási hatáskörben hozott hatósági döntések *közigazgatási bírósági kontroll* alatt állnak,

[5] Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22. Juli 1974. Michael *Kloepfer:* Umweltschutz. Textsammlung des Umweltrechts der BRD. Stand: 1. August 1985. C. H. Beck. München.

[6] E szervezetrendszer leírását ld. pl. Walter *Rudolf:* Verwaltungsorganisation. In: *Erichsen-Martens* (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. 7. Auflage. Walter de Gruyter. Berlin—New York, 1986.

olyannyira, hogy a jogirodalom egy része — elismerve a bírói út szükségességét — a bírósági felülvizsgálatok sűrűségét általánosságban sokallja, jóllehet az egyes bíróságok gyakorlata meglehetősen eltérő.[7]

*Ausztria*

Ausztriában a környezetvédelem törvényhozási és végrehajtási *hatáskereinek szabályozására* az a körülmény nyomja rá bélyegét, hogy az alkotmány nem tartalmaz általános környezetvédelmi hatáskört, márpedig az alaptörvény 10. cikkelye értelmében a szövetségi törvényhozás és végrehajtás körébe csak a kifejezetten felsorolt ügyek tartoznak. Ezért azután a szövetségi hatáskörben tartandó környezetvédelmi kérdéseket — köztük természetesen a hatósági jellegűeket is — az alkotmány által nevesített más szabályozási területek joganyaga foglalja magában. Így pl. a zajvédelemre vonatkozó szövetségi rendelkezéseket az ipari tevékenységről, az utakról, a közúti közlekedésről szóló törvényekben lehet megtalálni, a levegőtisztaság tekintetében ezekhez jön még az erdőkről szóló törvény. Ugyanakkor miután az alaptörvény szerint az ott nem említett ügyek automatikusan tartományi hatáskörbe kerülnek, számos környezetvédelmi vonzatú téma tartományi szabályozás és végrehajtás alá esik. Ilyen tartományi hatáskörök érvényesülnek egyebek között a természet- és tájvédelem, a területi tervezés, a hulladékelhelyezés, valamint az építésügyek területén. Így pl. mivel az építésügyi szabályozás tartományi hatáskör, az ezzel összefüggő zaj-, illetve levegővédelmi rendelkezések itt találhatóak. Egyes tudományos vélemények szerint a szabályozásnak ez a szétszórtsága akadálya egy hatékony környezetvédelmi politikának, mások viszont úgy vélik, hogy nem a szabályozás elhelyezése, hanem annak tartalma az elsődleges és a törvényhozók még így is számos szabályozási lehetőséget kihasználatlanul hagytak.[8]

Az *igazgatási szervezetnek* az NSZK-étól eltérő sajátosságai kisebb részben származnak csak a két állam némileg eltérő igazgatási szervezeti felépítéséből.[9] Ilyen különbség, hogy a németnél kevésbé önálló osztrák tartományokban nincsenek tartományi minisztériumok, így értelemszerűen környezetvédelmi feladatra sem. A fő eltérés azonban, hogy az osztrák szervezet kialakításánál mind szövetségi, mind tartományi, mind pedig helyi szinten sokkal kevésbé törekedtek sajátos környezetvédelmi szervek létrehozására, a környezetvédelem feladatainak nagy részét az általános igazgatási szervezet keretei között is megoldhatónak tartották. Így a *szövetség szintjén* bár 1972-ben a korábbi egészségügyi minisztérium feladatkörét kibővítették a környezetvédelem koordinációjával és az ilyen jellegű kutatások irányításával (ennek megfelelően a minisztérium elnevezése is *Szövetségi Egészségügyi és Környezetvédelmi Minisztériumra* módosult), ugyanakkor az NSZK-belihez hasonló szövetségi főhatóság létrehozására nem került sor. Ilyen főhatóságok — tartományi minisztériumok hiányában — értelemszerűen *tartományi* szinten sem kerültek felállításra, sőt Bécs és Voralberg kivételével a tartományi kormányok egyik tagjának feladatai között sem szerepel a környezetvédelem. A tartományi szinten a környezetvédelem hatósági teendőit a szövetségi feladatok végrehajtása tekintetében a *tartományi főnök* (Landeshauptmann), tartományi ügyekben pedig a *tartományi kormány* (Landesregierung), illetve a kettő közös hivatala látja el. A *tartományi járások* állami igazgatási hatóságainál (Bezirksverwaltungsbehörden) is általában több szervezeti egység, köztük a mindenütt szervezett egészségügyi osztály foglalkozik környezetvédelmi kérdésekkel.[10]

Ugyanakkor a környezetvédelmi feladatoknak az általános igazgatási szervek általi gyakorlása nem *kivétel* nélkül érvényesülő szabály. Egyfelől néhány tartományban, mint pl. Alsó-Ausztriában és Voralbergben sajátos *rendészeti jellegű szervezetek* létrehozására került sor környezetvédelmi felügyeleti hatáskörrel, másrészt a környezetvédelem egy területén, a természetvédelem körében a tartományi kormányok mellett *természetvédelmi tanácsokat,* a járási közigazgatási hatóságok mellett pedig egyes tartományokban *természetvédelmi megbízottakat* intézményesítettek.[11]

*Svájc*

Míg — mint láttuk — az osztrák alaptörvény nem tartalmaz általános szövetségi hatáskört környezetvédelmi kérdésekben, addig a svájci alkotmány 1972-ben kiegészített 24. cikkelye feljogosítja és egyben kötelezi a szövetséget, hogy az emberi környezet védelme érdekében előírásokat hozzon, különösen a levegőszennyezés és a zaj ellen. Az alkotmány értelmében ezen szövetségi előírások végrehajtása, amennyiben törvény azt kifejezetten nem tartja fenn a szövetségnek, a kantonok feladata. 1983-ban az alkotmányi előírásnak megfelelően *elfogadták a környezetvédelemről szóló egységes szövetségi törvényt.*[12] A törvény a végrehajtást a kontanok hatáskörébe utalja, ami természetesen magában foglalja a végrehajtási jogszabályok alkotásának jogát, valamint — ha azt a törvényben meghatározott feladatok szükségessé teszik — kisajátítás elrendelését is. (Több kantont érintő kisajátítási ügyekben azonban a szövetség jogosult dönteni.) A kantonok a nekik átadott feladatokat — köztük a hatósági jogalkalmazásiakat — saját eljárásjoguk alapján hajtják végre. Ez azt jelenti, hogy jelenleg 23 féle eljárásjogi szabály érvényesül a kantonális hatósági eljárásban. Ugyanakkor a szövetségi hatóságok előtti eljárásokban a szövetségi környezetvédelmi, valamint államigazgatási eljárási törvényt alkalmazzák.[13]

A törvény viszonylag részletes szabályokat tartalmaz a *szövetségi hatóságokat,* azok hatáskörét, illetve eljárását illetően.

A törvény értelmében a szövetség egyrészt felügyeli a törvény kantonok általi végrehajtását, másrészt koordinálja a kantonok és saját intézményei környezetvédelmi tevékenységét. A Szövetségi Tanács hatásköre az alkalmazandó vizsgálati, mérési, számítási

[7] Vö. *Steiger:* i. m. 61. old.

[8] Ld. Ferdinand O. *Kopp:* Organisatorische Probleme des Umweltschutzes im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Juristische Blätter, 1976. 9/10., 251. old.

[9] Az osztrák államigazgatási szervezet ismertetését ld. *Antoniolli—Koja:* Allgemeines Verwaltungsrecht. Manz. Wien, 1986.

[10] Vö. *Walter—Mayer:* Grundriss des besonderen Verwaltungsrechts. Manz. Wien, 1981. 490. old.

[11] Ld. Ervin *Melichar:* A természetvédelmi jog fejlődése Ausztriában. Jogtudományi Közlöny, 1982. 12. sz. 950. old.

[12] Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983. A törvény magyarázatához: Kommentar zum Umweltschutzgesetz. Schulthess. Zürich, 1985.

[13] Vö. Karl Ludwig *Fahrländer:* Zur Abgeltung von Immissionen aus dem Betrieb öffentlicher Werke, unter Berüchsichtigung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz. Stämpli, Bern, 1985.

módszerek meghatározása is. A törvénynek minden — tehát nemcsak környezetvédelmi — hatóságra kötelező rendelkezése, hogy valamennyi környezetvédelmi vonatkozású berendezés tervéről való hatósági döntés keretében vizsgálni kell a berendezésnek a környezetvédelmi érdekekkel való összeegyeztethetőségét.

Mindezen szövetségi hatáskörök gyakorlása a Szövetségi Belügyminisztérium feladata, amelyen belül — az NSZK-beli megoldáshoz hasonlóan — önálló főhatóságként *Szövetségi Környezetvédelmi Hivatal* (Bundesamt für Umweltschutz) működik. E szövetségi szakhatóság három fő belső szervezeti egységre tagozódik: egy víz- és földvédelmire, egy immisszióvédelmire, valamint egy hidrológiával foglalkozóra.[14] Ugyanakkor pl. az atomenergia környezetvédelmi kérdéseit illetően egy 1960-ból származó szövetségi tanácsi rendelet értelmében a hatáskörrel rendelkező hatóság a Szövetségi Közlekedési és Energiagazdasági Minisztérium keretében szervezett Szövetségi Energiagazdasági Hivatal, melynek döntéseit — központosított hatáskörről lévén szó — az államigazgatási eljárási törvény szerint a Szövetségi Tanácsnál lehet megtámadni.[15]

A *kantonok* központi igazgatási szervei, a kormányzó tanácsok (Regierungsrat) a környezetvédelmi igazgatásra, mindenekelőtt a hatósági ügyek intézésére *szakhatóságokat* hoznak létre, vagy ezzel a feladattal már meglévő hivatalt bíznak meg. Tekintve, hogy Ausztriához hasonlóan tartományi (kantonális) minisztériumok Svájcban sem működnek, ezek a hatósági szervezetek a kormányzó tanács felügyelete alatt működnek. A kantonok továbbá államigazgatási feladataik ellátására járási, illetve kerületi hatóságok (Kreisamt, Bezirksrat) formájában középső, illetve helyi szerveket hozhatnak létre, melyeket környezetvédelmi hatáskörökkel is felruházhatják.[16] Ugyanakkor hasonlóan a német és osztrák szabályozáshoz, az államigazgatási szervek közjogi testületeket, köztük községeket (Gemeinden) vagy magánszemélyeket is megbízhatnak környezetvédelmi végrehajtási feladatokkal, mindenekelőtt ellenőrzéssel.

Sajátos szabályokat tartalmaz a törvény a hatósági döntésekkel szembeni *jogorvoslatok* vonatkozásában.

Az egyik sajátos intézmény a szövetségnek a törvény kantonok általi végrehajtását felügyelő jogosítványából eredeztethető. A törvény értelmében ugyanis a Szövetségi Belügyminisztérium a kantonális hatóságok határozatait — a törvény rendelkezéseinek érvényesítése érdekében — vagy államigazgatási úton a Szövetségi Tanácsnál, vagy államigazgatási bírósági keresettel a Szövetségi Bíróság előtt megtámadhatja. Ugyanez a jog illeti meg a kantonokat a szomszédos kantonok intézkedéseivel szemben.

A környezetvédelmi szervezetek jogorvoslati lehetőségét szabályozza a törvénynek az a rendelkezése, amely a már legalább tíz éve működő összsvájci ilyen szervezeteket jogorvoslati joggal ruházza fel azokra az esetekre, ha egy kantonális vagy szövetségi hatóságnak egy helyhez kötött berendezés környezetvédelmi összeegyeztethetőségével kapcsolatos döntése államigazgatási úton a Szövetségi Tanács, vagy bírói úton a Szövetségi Bíróság előtt megtámadható.

Ugyancsak sajátos szabály a községek jogorvoslati joga minden olyan kantonális vagy szövetségi intézkedéssel szemben, amely őket érinti és amelynek felfüggesztése vagy módosítása „védelemre méltó" érdekük.

Végül a törvény az 1968-as államigazgatási eljárási törvény rendelkezéseivel összhangban a természetvédelem bizonyos kérdéseiben a határozat megtámadásának jogával ruház fel egyes Verband-okat.[17]

Ez utóbbi svájci szabályozás tapasztalatainak alapján az NSZK jogirodalmában is felmerült egy egyesületi jogorvoslati lehetőség szabályozásának gondolata, mellyel kapcsolatban kisebb tudományos vita is kialakult. Az intézményben a bevezetése mellett érvelők az államigazgatási tevékenység állampolgári közösségek általi törvényességi felügyeletének egyik eszközét látták, míg az ellentábor részben azzal érvelt, hogy nehezen megoldható feladat lenne eldönteni, mely szervezetek kapják meg ezt a jogot.[18] Végül is az 1976-os természetvédelmi törvény tárgyalásakor a Szövetségi Gyűlés nem fogadta el az egyesületi megtámadási jogra vonatkozó javaslatot, ugyanakkor a brémai, a hamburgi, valamint a hesseni természetvédelmi törvényekbe bekerült ez a jog. Mások egy általános állampolgári megtámadási lehetőséget javasoltak mindazokban a hatósági eljárásokban, ahol az államigazgatási szerv valamely beruházási terv környezetvédelmi vonatkozásait vizsgálja.[19] Hivatkozási alapul szolgált a javaslathoz az az 1969-es amerikai környezetvédelmi törvény, amely egy széles körű kereseti lehetőséget biztosított az állampolgároknak, melyet még ki is terjesztett a Legfelsőbb Bíróság döntése, mely szerint ha egy környezetvédelmi döntés az egész lakosságot érinti, az ellen bárki felléphet.

### *Az egységes törvény problémája*

Mint látható volt, a hatósági tevékenység és szervezet szabályozása Svájcban *egységes környezetvédelmi törvénnyel* történt, míg a másik két vizsgált országban ilyen törvényhozási termék hiányzik. Az NSZK jogirodalmában néhányan felvetették, hogy a jogterület rendszerét és áttekinthetőségét javítaná egy, a svájcihoz hasonló általános környezetvédelmi szövetségi törvény, mely a környezetvédelmi hatáskörök megosztását, a szövetségi szervezetet és az eljárási szabályokat foglalná magában.[20]

Svájcon kívül egyébként több ország is rendelkezik ilyen, a környezetvédelem egészét átfogó törvénnyel, melyek szintén e kérdéseket szabályozzák. A *svéd* környezetvédelmi törvény pl. a környezetre veszélyes tevékenységgel kapcsolatos engedélyezési eljárást egy, a király által kinevezett, elnökből és három tagból álló bizottság kezébe adja.[21] A király ugyanakkor meghatározott ügyekben az engedélyezési eljárást átadhatja a tartományi kormányoknak. A környezetet veszélyeztető tevékenységek feletti felügyeletet a törvény az Állami Természetvédelmi Hatóság, illetve a tartományi kormányok hatáskörébe utalja. E

[14] Forrás: Eidgenössischer Staatskalender 1984/85.

[15] Vö. Jean—Francois *Aubert:* So funktioniert die Schweiz. Cosmos Verlag. Berlin, 1982.

[16] A svájci államigazgatási szervezetrendszer leírását ld. Hans Rudolf *Schwerzenbach:* Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts. Stämpfli. Bern, 1983.

[17] E jogorvoslati jog kiszélesítése érdekében ld. Felix *Matter:* Die Natur braucht Anwälte. Plädoyer, 1984. 2.

[18] Pro: Eckhard *Rehbinder:* Argumente für die Verbandsklage im Umwelt. Zeitschrift für Rechtspolitik, 1976. 7., contra: Konrad *Redeker:* Verfahrensrechtliche Bedenken gegen die Verbandsklage, Uo.

[19] Ld. Thomas *Wälde:* Bürgerklage und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zeitschrift für Rechtspolitik 1975. 5.

[20] Ld. Rüdiger *Breuer:* Umweltschutzrecht. In. Ingo von *Münch* (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Walter de Gruyter. Berlin—New York, 1985.

[21] Nr. 387. Umweltschutzgesetz. In: Ausländisches Umweltrecht. I. Erich Schmidt Verlag, 1971. 19. old.

szerveknek a törvény által meghatározott döntéseit négy héten belül a királynál meg lehet támadni. Bizonyos döntések vonatkozásában azonban ez a megtámadási jog kizárt. Hasonlóan a svájci szabályozáshoz, a központi felügyeletet ellátó hatóságnak a közérdek védelme érdekében szintén megtámadási joga van. A törvény végrehajtására kiadott rendelet egyrészt meghatározza azokat a tevékenységfajtákat, amelyek csak környezetvédelmi engedély alapján folytathatók, másrészt szabályozza az engedélyezési, valamint az azt megelőző vizsgálati eljárást.[22]

A környezetszennyezés ellenőrzéséről szóló *japán* törvény az általános igazgatási szervek mellett működő környezetvédelmi szervezetrendszer három lépcsőjét szabályozza.[23] Központi szinten a Miniszterelnöki Hivatal alatt létrehozott Környezetvédelmi Központi Tanács működik, a tartományi környezetvédelmi tanácsokat a tartományi igazgatás hívja életre, mint tanácsadó és vizsgálatokat folytató szerveket, míg a községi igazgatás hasonló célú környezetvédelmi tanácsokat működtethet. A szövetségi államok egy részében a szövetségi környezetvédelmi törvényeket hasonló szabályozási tartalommal tartományi törvények egészítik ki.[24]

### *Néhány következtetés*

A környezetvédelmi hatósági szabályozás és az annak alkalmazását ellátó szervezet e rövid áttekintése alapján úgy gondolom, az első és legkézenfekvőbb következtetés, hogy a szabályozás, a szervezet és annak eljárása *rendkívül sokféle.* Mégpedig nem is csak arról van szó, hogy a különböző országok jogrendszerének e területe nagy eltéréseket mutat, de egy országon belül is nagy a heterogenitás. Ennek sokféle oka közül talán a legfontosabb, hogy maga a jogterület sem egységes. Az egyes területek hatósági szabályozása és a hatósági jogalkalmazó tevékenység is külön-külön speciális, magasszintű szakértelmet követel, és emellett természetesen igazgatási ismereteket is.

A környezetvédelmi hatósági munka *szakmai és igazgatási elemei* a vizsgált három országban általában *szervezetileg elválnak* egymástól. Mind a szövetségi, mind a tartományi, mind pedig alsó szinten a szakmai tevékenységet (mérések, vizsgálatok, szakvélemények stb.) közjogi testületek formájában szervezett intézmények végzik, míg az igazgatási teendőket (engedélyek, jóváhagyások, egyedi kötelezések stb.) általában hagyományos államigazgatási szervek látják el. Ez tehát azt jelenti, hogy a közvetlen jogi hatást kiváltó döntési hatáskörök és az ezt megalapozó szakmai tudás szervezetileg szétválik egymástól. Egyes tudományos vélemények szerint ez a szétválasztás az igazgatási szerveket képtelenné teszi saját kezdeményezésű környezetvédelmi munkára, így tevékenységük javarészt külső jelzésekre reagáló jellegűvé egyszerűsödik.[25]

Ami a környezetvédelmi hatósági eljárások *koncentráltságát, illetve dekoncentráltságát* illeti a három ország szabályozásában, nagy általánosságban megállapítható, hogy arra a vertikális dekoncentráció és ugyanakkor a horizontális koncentráció a jellemző.[26] Az előbbi azt jelenti, hogy a döntési folyamatot nem monopolizálják a központi szervek, hanem abban a közép, illetve alsó szintű szervek is jelentős szerepet játszanak. A horizontális koncentráció elvének érvényesülése lehetővé teszi, hogy azonos szinten különböző környezetvédelmi szempontokat lehetőség szerint egy eljárásban, egy végső aktus kibocsátásával célszerű érvényesíteni. Ezt a célt szolgálják azok a szabályok, melyek az elsősorban felelős szervek kötelezettségévé teszik az egyéb érdekelt hatóságok bevonását az eljárásba. Természetesen ezen elvek érvényesülése alól vannak kivételek. Az NSZK jogirodalmában pl. visszatérő bírálat tárgya az atomjogi engedélyezési eljárás, amelyben az ún. berendezési engedélyezésen kívül számos más államigazgatási engedélyre is szükség van, amelyeket sajátos eljárások keretében más-más hatóságok adnak ki. Ugyanakkor az atomjogi engedéllyel kapcsolatban a hibás vertikális koncentrációt is bírálat tárgyává teszik.[27]

Kérdés, milyen következtetések adódhatnak mindebből a magyar környezetvédelmi hatósági szabályozás és szervezet vonatkozásában?

Az egyik úgy gondolom mindenképpen az, hogy ezen országok mintájára javítani kellene a környezetvédelmi hatósági tevékenység *szakmai megalapozottságát.* Ezzel kapcsolatban *többféle szervezeti, megoldási* variáció kínálkozik:

*a)* Az egyik megoldás, hogy a környezetvédelmi hatósági igazgatás hatásköreit a tanácsi szervek kezébe adjuk, ugyanakkor kifejlesztjük az ezek tevékenységét szakmailag alátámasztani képes intézményi hálózatot. E megoldás fő előnye, hogy megőrizzük az igazgatás egységét, ugyanakkor hátránya, hogy helyi szinten ilyen szakértői intézmények kialakítására nem nagyon van lehetőség.

*b)* A környezetvédelmi hatósági feladatok tanácsi hatáskörbe adásának másik alternatívája, hogy a szakelemet integráljuk a tanácsi szervezetbe. Ezzel a megoldással is megőrizzük az igazgatás egységét, sőt a törzskari, illetve lineáris igazgatásnak az előbbinél is előnyösebb kombinációját hozzuk létre, viszont ez a tanácsi apparátus rendkívüli mértékű felduzzadását vonná maga után.

*c)* Elképzelhető a környezetvédelmi igazgatási szervezetnek a vízügyi igazgatóságok mintájára centrális alárendeltségű szervként való kiépítése. Ez a megoldás megyei szinten minden bizonnyal jelentősen növelné e hatósági tevékenység szakmai jellegét, ugyanakkor helyi szinten — mint ahogy a vízügyi szervezetnél is — maradna a tanácsi igazgatás. További problémája ennek a megoldásnak, hogy — még ha feltételezzük is a vízügyi igazgatási szervezet érintetlenül hagyását — túlságosan sokféle, nagyon különböző feladatokat kellene egy szervezet keretében ellátni.

*d)* Az előző probléma kiküszöbölése érdekében elméletileg elképzelhető a különös igazgatási szervek kiépítése több környezetvédelmi feladat vonatkozásában (pl. víz-, levegő-, természetvédelem, hulladékokkal való szennyezés elleni védelem) párhuzamosan. Kétségtelen azonban, hogy ez utóbbi megoldás aprózná szét leginkább az igazgatási szervezetet, aminek valószínűleg több a hátránya, mint az előnye.

---

[22] Nr. 388. Umweltschutzverordnung. Uo. 31. old.

[23] Gesetz zur Kontrolle der Umweltverschmutzung. Uo. 65. old.

[24] Ld. az amerikai Michigan, a kanadai Ontario és az ausztráliai Victoria államok környezetvédelmi törvényeit. In: Ausländisches Umweltrecht II. Erich Schmidt Verlag, 1971.

[25] Az NSZK jogirodalmában ld. Peter *Kessler:* Der staatliche Umweltschutz als organisatorisches Problem. Die öffentliche Verwaltung, 1984. 4., osztrák vonatkozásban hasonlóan vélekedik Ferdinand O. *Kopp:* i. m.

[26] E fogalmak részletes igazgatástudományi kifejtését ld. Walter *Rudolf:* i. m.

[27] Vö. Rüdiger *Breuer:* Wirksamer Umweltschutz church Reform des Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozessrechts? Neue Juristische Wochenschrift, 1978. 32.

Bármelyik szervezeti megoldást választjuk is a javasoltak, illetve a figyelmen kívül hagyottak közül, azzal egyidejűleg kívánatos lenne a környezetvédelmi hatósági tevékenység *tartalmának* olyan irányú változása, amely erősíti annak szakhatósági és csökkenti hagyományos államigazgatási vonásait. Az egyedi hatósági döntések (engedélyek stb.) rovására növelni kellene a felügyeleti ellenőrzési tevékenységet, ahogy arra a környezetvédelem egyik területén, a tájvédelem vonatkozásában már történt javaslat.[28] A környezetvédelmi érdekek érvényesítésére az ellenőrzések eredményeként bírságolás keretében is mód van, ami azonban nyilvánvalóan kevesebb igazgatási teendőt jelent. Nyilvánvaló persze — és ezt a bevezetőben is említett csernobili példa is bizonyítja —, hogy bizonyos területeken az alapos előzetes engedélyezési eljárás elkerülhetetlen, ez azonban — úgy gondolom — inkább a kivétel kellene legyen, mint a fő szabály.

*Boguljubov Sz. A.*

## Az ökológiai intézkedések nyilvánosságának jogi ösztönzése

### *Az ökológiai intézkedések nyilvánossága*

A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Alkotmányának 19. cikkelye előírja a *nyilvánosság* kiterjesztését és a közvélemény állandó figyelembevételét, ami a szovjet demokrácia tökéletesítésének, a szocialista népi önigazgatás mind teljesebb megvalósításának fontos eszközéül szolgál. Az SZKP XXVII. kongresszusa elvi jelentőséget tulajdonított a *nyilvánosság* kiterjesztésének az állami és egyéb szervek tevékenységében, valamint annak is, hogy a lakosság nagyobb tájékozottsággal rendelkezzen az általuk hozandó döntésekről és végrehajtásuk menetéről. A XXVII. kongresszuson az SZKP Központi Bizottságának politikai beszámolójában kifejezésre jutott nyugtalanság számos vidék természeti környezetének állapota miatt, támogatták a közvélemény, az írók arra irányuló felszólalásait és cikkeit, hogy kíméletesen kell bánni a földdel, a föld méhével, a tavakkal és a folyókkal, a növény- és állatvilággal.

A természetvédelemben megengedhetetlen lassúsággal használják fel a tudományos-technikai eredményeket. Az új vállalatok építési és a működők rekonstrukciós terveiben még mindig elavult megoldásokat alkalmaznak, szórványosan vezetik be a hulladékmentes és kevés hulladékkal járó technológiai folyamatokat. Az ásványi kincsek feldolgozása során a kitermelhető tömeg túlnyomó része hulladékba kerül, és a környezetet szennyezi. A természet ellen elkövetett bármely merényletet, méreteitől függetlenül, a közvélemény elítéli. Csak az általános aktivitás segítheti az állami szerveket abban, hogy megőrizzék a föld kincseit, a vizek és a levegő tisztaságát.[1] Ezen a területen határozottabb gazdasági, jogi és nevelő jellegű rendszabályokra van szükség.

Az ökológiai intézkedések *nyilvánosságát* igénylik a Szovjetunió 1986—1990. évi és 2000-ig szóló gazdasági és társadalmi fejlesztésének fő irányai is (XI. Környezetvédelem, a természeti kincsek ésszerű felhasználása), amelyek előírják, hogy növelni kell a természeti környezet állapota és a szennyezésforrások állami ellenőrzésének hatékonyságát, bővíteni kell a társadalmi szervezetek és a lakosság e munkában való részvételének formáit és módszereit, a szovjet embereket a természeti kincsek megőrzéséért és szaporításáért, gondos felhasználásukért viselt magasfokú felelősségtudatra kell nevelni.

A Szovjetunióban a környezetvédelem jogi alapjait és elveit vizsgáló szerzők többsége ezek között a következetes demokratizmust, a *nyilvánosságot,* a dolgozók a természetvédelem irányításába és ellenőrzésébe történő bevonását nevezi meg.[2] V. I. Vernadszkij akadémikus, optimizmussal írva le a jövendő nooszféráját (emberi tevékenység által megváltoztatott bioszférát — ford. megj.), egyik legutóbbi művében azt mondja, hogy „demokráciánk ideáljai összhangban állnak a spontán geológiai *folyamattal,* a természet törvényeivel"[3].

Az alapvető természetvédelmi intézkedések *nyilvánosságának* szükségességét feltételezi a föld méhe, a vizek, az erdők kizárólagos állami tulajdona, amelyek a Szovjetunió Alkotmánya 11. cikkelye szerint az egész szovjet nép közkincsét képezik. A természeti erőforrások kiaknázásának jelenlegi állapota — a természeti kincsek megőrzése és növelése céljából mind az állami szervek, mind a dolgozó kollektívák, társadalmi szervezetek és állampolgárok erőkifejtéseinek mozgósítását és koordinálását igényli. A természetvédelmi munka valamennyi nagyszámú résztvevőjének együttműködése annál sikeresebb lesz, minél jobban meg lesz szervezve kölcsönös tájékoztatásuk, a céloknak és elérésük eszközeinek nyilvánossága.

A természetvédelemben az egész nép erőkifejtéseinek — a szocialista gazdasági rendszerből és a természeti erőforrások kizárólagos állami tulajdonából következő — objektív szükségessége együtt jár a lakosság ökológiai problémák iránti nagy érdeklődésével. Ezek a problémák az első helyek egyikén álltak az Alkotmány, a dolgozó kollektívákról szóló törvény tervezeteinek, az SZKP XXVII. kongresszusa előtt publikált anyagok országos megvitatásának időszakában. A Szovjetunió 1977. évi Alkotmánya természetvédelmi előírásainak többsége tervezetének nyilvános megvitatása után jelent meg, illetve komoly változásokon ment át. A természeti erőforrások kíméletes kezelését érintette a választóknak a képviselők számára adott jó néhány útmutatása, a helyi tanácsok ülésein tanácstagok kérdései, amelyeket különösen a felettes szervezetek és vállalatok vezetőihez intéztek a derítőberendezések építésével, a környezetet szennyező régi üzemek rekonstrukciójával, a hulladékmentes technológiáknak a bevezetésével, az ásványi nyersanyagok komplex felhasználásával kapcsolatban. Az állampolgárok — számos szocialista állam alkotmányában rögzített — joga a kellemes környezetre, amely, úgy tűnik, a szovjet törvényhozásban is benne foglaltatik,

[28] Ld. *Bálint* Tibor—*Jutasi* György: A táj jogi védelme. Jogtudományi Közlöny, 1983. 7.

*Boguljubov Sz. A.* a Szovjet Törvényhozási Össz-szövetségi Tudományos Kutatóintézet osztályvezetője, a jogtudományok kandidátusa (Moszkva).

[1] Lásd: Zahar' ko V. Vübrosz, — Izvesztija, 1983. október 26.

[2] Lásd: *Kozür'* M. I. Szel'szkoe hozjajsztvo i pravovaja chrana okruzsajuscsej szredü (Mezőgazdaság és a környezet jogi védelme. — az „Ohrana okruzsajuscsej szredü: upravlenie, pravo (Környezetvédelmi irányítás, jog) c. gyűjteményben, Kijev, 1982. 107—114. 07. *Kolbaszov* O. Sz. Sztandartizacija v chrane okruzsajuscsej szerdü (Szabványosítás a környezetvédelemben) — az Okruzsajuscsaja szreda pod chranoj zakona (Környezet a törvény védelme alatt) c. gyűjteményben. M., 1982. (Ökológia és jog) M. 1981. 9—22. old.

[3] Lásd: *Vernadszkij* V. I. Bioszfera, M., 1967. 358. old.

feltételezi az állampolgárok tájékozottságát ezen (a természetvédelem követelményének megfelelő) alanyi jog megvalósulásának fokáról és állapotáról. Az állampolgárok segítséget nyújtanak az állami szerveknek a vizek védelmére és ésszerű használatára irányuló intézkedések megvalósításában, mégpedig úgy, hogy közvetlenül részt vesznek a szükséges munkák elvégzésében, javaslatokat tesznek a vízvédelmi és használati szabályok javítására, tájékoztatnak e szabályok megszegéséről. Az állampolgárok természetvédelmi tevékenységének mindezek az irányai igénylik a nyilvánosság megerősítését: a munkában való részvételhez szükség van széles körű értesítésre a munka kezdetéről, helyéről, idejéről és eredményeiről. A javaslatok megtétele feltételezi a visszacsatolást: a vizsgálatuk menetéről és eredményeiről való tájékoztatást; a szabálysértésekkel kapcsolatos felelősségre vonás eseteinek közzététele itt nem csak megelőző jelleggel rendelkezik, hanem a dolgozók javaslataira és jelzéseire való reagálást is jelenti.

Abban az esetben, ha a nyilvánosság biztosításának mechanizmusában hézagok vannak, a nyilvánosság általános elvének hatása gyengülhet, hibákat okozhat, lehetővé teszi az ellentmondásokat az irányítás területi és ágazati elvei között, a tárca- és lokálsovinizmust.

A Szovjetunió európai területén lévő északi folyók délre irányításának tervét anélkül kezdték megvalósítani, hogy a közvélemény elég széles körben megvitathatta volna, bár az OSZSZK tucatnyi autonóm köztársaságában és területén sértette a lakosság érdekeit. A helyi tanácsok végrehajtó bizottságai felhívták a figyelmet a hozott döntések néhány kedvezőtlen oldalára, Ju. V. Bondarev képviselő felvetette ezt a kérdést az OSZSZSZK tizedik alkalommal megválasztott Legfelsőbb Tanácsának ötödik ülésszakán.[4] A sajtóban nyilvánosan megtárgyalták mindazt, ami a lehetséges gazdasági előnyök és az elkerülhetetlen ökológiai következmények „mellett" és „ellen" szólt. A probléma megtárgyalásának nyilvánossága elősegítette a I. N. Tolsztoj kastélymúzeum környezetének rendezését: a „Pravda" cikkei után a villamos erőművet átállították gáznemű tüzelőanyagra, leállították a levegőt szennyező üzemeket, a kérdést megtárgyalta az SZKP tulai területi bizottságának vezetősége, ahol szigorúan felelősségre vonták a környezet szennyezésében vétkes hivatalos személyeket.[5]

A természeti erőforrások védelmével és további felhasználásával kapcsolatos kérdések megoldása gyakran közvetlenül érinti az áliampolgárok jólétét, ami kifejezésre jut a jogszabályokban és a közvélemény figyelembevételét igényli. A földterületek juttatására vonatkozó földrendezési ügyiratoknak, például, tartalmazniuk kell a kisajátított földterületekről az állampolgárok áttelepítésének vagy a középületek, létesítmények, az állampolgárok lakóházai újraépítésének szükségességéről szóló anyagokat, elhelyezésüknek, a gazdaságok (családok) számának, az áttelepülés feltételeinek és annak a földnek feltüntetésével, amelynek révén az állampolgárokat háztáji telkekhez fogják juttatni.[6] A kolhozok és szovhozok földhasználatának összetételébe nem tartozó falusi települések (községek) földjeiből földterületek juttatásával kapcsolatos kérdések eldöntésénél nem szabad figyelmen kívül hagyni a falu lakosságának véleményét, amikor a földjuttatási kérelmet benyújtják a falusi (községi) tanácshoz, amely 10 napon belül köteles megvizsgálni az említett anyagokat és megfelelő döntést hozni.

Az SZKP XXVII. kongresszusa hangsúlyozta a dolgozó kollektívák óriási szerepét, amelyeknek jelenleg komoly — törvényben rögzített — jogai vannak. A Szovjetunió dolgozó kollektívákról szóló törvénye 15. cikkelyének és a vállalatok, intézmények, szervezetek irányításában játszott szerepük növekedésének megfelelően a dolgozó kollektívák „javaslatokat tesznek és részt vesznek a környezet javítására irányuló intézkedések megvalósításában; felvetik a munkavédelmi szabályok és a környezetvédelmi jogszabályok megszegésében vétkes személyek felelősségre vonásának kérdését". Ezek a lényeges előírások és kiegészítések nem realizálhatók a nyilvánosság széles körű megvalósítása nélkül, amelyet a törvény 4. cikkelye a dolgozó kollektívák irányításában való részvétele elveinek tekint.

A nyilvánosságnak a Szovjetunió Alkotmánya 94., 102., 105., 107. és 114. cikkelyeiben előírt elvei lényegében a népképviselők tanácsainak tevékenységét érintik. Jelenleg, központosított állami természetvédelmi rendszer hiányában, a tanácsok hivatottak arra, hogy a természetvédelem fő szervezői legyenek: és nemcsak a szovjet politikai rendszerben elfoglalt helyzetük révén, hanem annak következtében is, hogy az össznépi szocialista állam nevében és felhatalmazása alapján a tanácsokat illetik meg a természeti erőforrásokkal való rendelkezés, és irányításuk alapvető jogai. Azok az ökológiai felhatalmazások, melyekkel csak a tanácsok vannak felruházva, mind a szervezési, mind az ellenőrzési funkciók területén annál hatékonyabban valósíthatók meg, minél nagyobb mértékben fog tevékenységük támaszkodni a nyilvánosságra, a beszámolásra, a lakosság tájékoztatottságára, a választók követeléseinek teljesítésére, a képviselők — állami szervekhez és hivatalos személyekhez intézett — kérdéseinek kivizsgálására, az egész államot érintő, a köztársasági, regionális és helyi ökológiai problémák népi vitájára. A nyilvánosság körülményei között kell megtárgyalni és kizárólag a tanácsok ülésein kell jóváhagyni a folyó és távlati gazdasági és társadalmi területfejlesztési terveket, amelyek az utóbbi 10 évben magukban foglalják „A természetvédelem" fejezetet, továbbá az ezeknek a terveknek teljesítéséről szóló beszámolókat. Az állatvilág védelmére és ésszerű hasznosítására (a Szovjetunió az állatvilág védelméről és hasznosításáról szóló törvényének 7. cikkelye), az erdőgazdálkodásra (a Szovjetunió és a szövetségi köztársaságok erdőtörvényének alapjai 11. cikkely) irányuló intézkedéseket és feladatokat figyelembe veszik az állami, távlati, gazdasági és társadalmi fejlesztési tervekben.

### *A természetvédelem nyilvánosságára vonatkozó jogszabályok*

Az SZKP KB és a Szovjetunió Minisztertanácsa 1972. december 29-i határozata „A természetvédelem megerősítéséről a természeti erőforrások felhasználásának javításáról" azt javasolta a Szovjetunió Televízió és Rádió Állami Bizottságának, hogy a rádió és televízió, a központi újságok szerkesztőségei, valamint a köztársasági, határterületi és területi újságok bővebben világítsák meg a természetvédelmi kérdéseket — a természetvédelem fokozásával és a természeti erő-

[4] Lásd: Pjataja szesszija Verhovnogo Szoveta RSZFSZR (deszjatüj szozüv) Az OSZSZSZK (tizedik) Legfelsőbb Tanácsának ötödik ülésszaka). Szenograficseszkij otcset. M., 1982. 152—153. old.

[5] Lásd: „Pravda" 1986. január 20. február 13.

[6] Lásd: SZP RSZFSZR, 1974. 10. sz. 47. cikk.

források felhasználásának megjavításával összefüggő kérdéseket.[7] A szocialista verseny nyilvánossága az eredmények összegezésekor — a természetvédelemmel kapcsolatos tervek és intézkedések teljesítésének, a természeti erőforrások használati szabályainak és normái betartásának, a gyártási hulladékok megtisztításának és feldolgozásának kötelező nyilvános számbavétele — szintén elősegíti a dolgozók bevonását az ökológiai folyamatok irányításába.[8]

A Szovjetunió tizenegyedik alkalommal megválasztott Legfelsőbb Tanácsa harmadik ülésszakán (1985. július) megtárgyalva a természetvédelemre és a természeti erőforrások ésszerű felhasználására vonatkozó jogszabályok követelményeinek betartásával kapcsolatos kérdést, megbízta a minisztériumokat, az állami bizottságokat és a főhatóságokat, hogy tegyenek kellő intézkedéseket a hatályos természetvédelmi törvényhozásra vonatkozó ismeretek további elterjesztésére. Az SZKP (új szerkesztésű) programja a nyilvánosságot minden szintű tanács munkája demokratikus elvének tekinti; a párt egyidejűleg szükségesnek véli a természethasznosítás ellenőrzésének fokozását, a lakosság ökológiai oktatásának és növelésének széles körű kibontakoztatását. A népképviselők tanácsainak javasolták, hogy teljesebb mértékben vegyék figyelembe a dolgozó kollektívák és a lakosság véleményét az ökológiai kérdések előkészítése, valamint a tanácsok ülésszakain, a végrehajtó bizottságok és az állandó bizottságok ülésein való megtárgyalásuk során.[9]

A Szovjetunió légkörvédelmi törvénye a környezetszennyeződés szintjének felügyeletét ellátó országos szolgálatra hárítja az érdekelt állami és társadalmi szervek, vállalatok, intézmények és szervezetek rendszeres tájékoztatását a légkör gazdasági tevékenység és meteorológiai feltételek változása hatására bekövetkező szennyeződésének szintjéről. Abban az esetben, ha a meteorológiai tényezők, a szennyező anyagok légkörbe kerülése és a légkörre gyakorolt más káros hatások kedvezőtlen társulásának következtében egyes területeken az emberek egészségét fenyegető veszély keletkezik, a környezetszennyeződés szintjének felügyeletét ellátó országos szolgálat szervei kötelesek erről azonnal értesíteni a megfelelő szövetségi köztársaságok minisztertanácsait, az autonóm köztársaságok minisztertanácsait, a népképviselők helyi tanácsainak végrehajtó bizottságait, az érdekelt vállalatokat, intézményeket és szervezeteket. Ilyen értesítések kapásakor — a vállalatok, intézmények, szervezetek és közlekedési eszközök munkáját különleges munkarendbe állítják át vagy ideiglenesen leállítják a szennyezés intenzitásának csökkenése és a légkörre gyakorolt más káros hatások megszüntetése céljából, szükséges esetekben átmenetileg kitelepítik a lakosságot és más halaszthatatlan intézkedéseket tesznek.

A természeti erőforrásokra vonatkozó törvénykezés a nyilvánosságot ösztönző néhány más előírást is tartalmaz. A nem mezőgazdasági szükségletekre történő földterület kisajátításában érdekelt vállalatok, szervezetek és intézmények — a Szovjetunió és a szövetségi köztársaságok földtörvényhozásának alapjaival (4. rész, 16. cikk.) összhangban — a tervezett munkák megkezdése előtt kötelesek egyeztetni a földhasznosítókkal, valamint a föld védelmét és felhasználását ellenőrző állami szervekkel az objektum helyét és a kisajátítandó terület megközelítő méreteit. A kolhozok használatában lévő földektől földterületek csak a kolhoztagok közgyűlésének vagy a meghatalmazottak gyűlésének egyetértésével sajátíthatók ki.

Az objektum elhelyezésére több változatot kell kidolgozni és olyan optimális változatot kell ajánlani, amely figyelembe veszi az értékes mezőgazdasági területek, valamint a vízvédelmi, a védősávot alkotó és egyéb első osztályú erdők minimális mértékű kisajátítását. A földterület kiválasztására vonatkozó anyagokhoz mellékelni kell a kolhoztagok közgyűlésein (meghatalmazottak gyűlésein) az objektum számára kijelölt terület kisajátításáról szóló hozzájárulásról készült jegyzőkönyv kivonatát, a terület (hozzávetőleges) méretének feltüntetésével. Közlekedési létesítmények építése esetén a földhasználók egyetértését a kolhoztagok közgyűlésén (a meghatalmazottak gyűlésén) hozott határozat formájában kell írásba foglalni.[10]

A szovhozok, más állami szövetkezeti, társadalmi vállalaltok, szövetségi vagy köztársasági alárendeltségi intézmények és szervezetek használatában lévő földek kisajátításának kérdését egyezetetni kell a földhasználókkal és a Szovjetunió, a szövetségi köztársaságok illetékes minisztériumaival, állami bizottságaival és főhatóságaival. Ez az egyeztetés olyan véleményezés formájában valósítható meg, amelyet a megfelelő mezőgazdasági vállalat vagy szervezet vezetője ad. A Szovjetunió és a szövetségi köztársaságok földügyi törvényhozásának alapjaihoz adott magyarázatok szerzőinek véleménye szerint a gazdaság vezetőjének a földterület kisajátításával kapcsolatos nemleges véleménye nem zárja ki, hogy a felettes szervezet kedvező véleményt adjon a szóban forgó földterület lehetséges elvonásáról, bár a gyakorlatban kedvezőtlen vélemény esetén általában nem következik be a földterület kisajátítása.[11] Nyilván szem előtt tartják a felettes szervezet véleményének és döntésének nagyobb jogi erejét, az egyeztetés, ráadásul, nem teljesen azonos a hozzájárulással. Az első esetben a földterület felhasználásáról a végső döntést az államhatalom felhatalmazott végrehajtó és intézkedő szerve hozza meg a földhasználó, felettes szervei véleményének és egyéb földrendezési anyagoknak figyelembevételével.

Elegendők-e ezek a formák a legfontosabb természeti alkotóelem — a föld további használatával kapcsolatos kérdés sokoldalú, teljes megtárgyalásához és eldöntéséhez? (Megjegyzendő, hogy a Szovjetunió törvénykezésében a természeti objektumok védelmének és további kihasználásuk távlatainak a természethasználókkal való egyeztetésére vonatkozó jogszabályok a vizekről, az erdőkről, a föld méhének kincseiről, az állatvilágról és a légkörről nincsenek.) Az egyeztetés, vagyis „az összhangba ho-

[7] Lásd: SZP RSZFSZR, 1973. 2. sz. 6. cikk.

[8] Lásd: Az SZKP és a Szovjetunió Minisztertanácsa 1978. december 1-i határozata „A természetvédelem megerősítésére és a természeti erőforrások felhasználásának javítására irányuló kiegészítő intézkedésekről", — SZPSZSZSZR 1979. 2. sz. 6. cikk.

[9] Lásd: Vedomoszt' Verhovnogo Szoveta SZSZSZR. 1985. 27. sz. 479. cikk. 3. és 5. pont. *Kolbaszov* 6. sz. Szobljudenie trebovanij ékologicseszkogo zakonodatel'sztva (Az ökológiai törvényhozás követelményeinek betartása). — *Szov. gosz. i pravo,* 1986. 4. sz. 64. old.

[10] Lásd: A földterületek juttatására vonatkozó kérelmek benyújtásának és megvizsgálásának szabályzata: jóváhagyta az OSZSZK Minisztertanácsának „A földterületek juttatásának és használatának rendezéséről" szóló 1974. március 22-i határozata — SZP OSZSZK, 1974. 10. sz. 47. cikk.

[11] Lásd: Kommentarij k Osznovam zemel'nogo zakonodatel'sztva Szojuza SZSZR-i szojuznüh reszpublik (Magyarázatok a Szovjetunió és a szövetségi köztársaságok földügyi *törvényhozásának* alapjaihoz). M., 1974. 123—124. old.

zás, a nézeteltérések, az ellentmondások megszüntetése, az összeegyeztetés valamilyen véleménnyel" önmagában elősegíti a szempontok nyilvános egybevetését, a probléma nyilvános megvitatását. Az államhatalom — földterületek elvonásáról és juttatásáról döntésre egyedül felhatalmazott — végrehajtó és rendelkező szervei a földhasználó véleményének tisztázása nélkül az említett ügyekkel nem foglalkoznak. Az egyeztetésnek csakúgy, mint a nyilvánosságnak ezek a követelményei nyilvánvalóan konkretizálást, bővítést, részben pedig szabályozást igényelnek, annak érdekében, hogy növelhessük a természetvédelmi folyamatok irányításának hatékonyságát.

A Szovjetunió számos rendelkezést tartalmaz, előírásokat a természetvédelmi döntések közhírré tételéről. A Szovjetunió Népbiztosok Tanácsának és Központi Végrehajtó Bizottságának „A vízellátást biztosító források és a vízvezetékek egészségügyi védelméről" hozott 1937. május 17-i határozatával összhangban a helyi tanácsok kötelesek a lakosság tudomására hozni a vízellátási források egészségügyi védőzónáinak és övezeteinek határait, valamint az ezen zóna határain belül érvényes rendet. Sőt, a zóna első övezetének határait a természetben megfelelő jelekkel (feliratos oszlopokkal stb.) kell megjelölni.[12]

A természetvédelmi követelmények nyilvánosságra hozatalát elő kell írni mérgező vegyszerek külföldről történő vásárlása, szállítása és alkalmazása esetén is: a külföldi cégek kötelesek a jelölésben orosz nyelven feltüntetni a szállított vegyszer nevét; a szovjet szervezetek a gyári műszaki leírás alapján kötelesek idejében kidolgozni és a felhasználókhoz eljuttatni a mérgező vegyszerek — környezetre gyakorolt lehetséges hatásukra rámutató — kezelési utasításait. A jogi előírások kikötik, hogy a terepen tömegesen el kell helyezni azokat a jeleket, amelyek megtiltják a föld felásását és az ásványi kincsek kiaknázását, az erdőkbe a belépést tűz keletkezésének veszélye esetén, a nagyfeszültségű távvezetékek alatti földek felhasználását széna tárolására, magas gépek áthaladását stb. A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa Elnökségének „A távolészaki körzetekben és a Szovjetunió északi partvidékéhez csatlakozó tengeri körzetekben a természetvédelem fokozásáról" szóló 1984. november 26-i törvényerejű rendeletével összhangban gondoskodni kell a hozandó természetvédelmi rendszabályokról és a gazdasági tevékenység ezekkel összefüggő korlátozásairól történő tájékoztatás speciális módjáról: a hajók és más úszóeszközök hajózási szabályait; a hajózás számára zárt körzetek és időszakok adatait és a tengeri környezet szennyezésének megakadályozását, csökkentését és ellenőrzés alatt tartását biztosító más rendszabályokat az „Izvescsenii morenlavateljam" értesítőben kell közzétenni; a természeti környezetre gyakorolt káros hatás megakadályozása érdekében a polgári település számára ideiglenesen zárt területekre vonatkozó közlemények a „Szbornyik aéronavigacionnoj informacii"-ben publikálhatók; a megállapított módon tehetők közzé értesítések a közlekedési eszközök jégfelületeken való haladásának nyomvonalairól a tengeri körzetek, természetvédelmi területek, az időlegesen védett, továbbá más különösen védett területek és védőövezetekben.[13]

A természetvédelmi döntések kihirdetésének külön helyet juttatnak a szövetségi köztársaságok törvényhozásában is. Például, az OSZSZSZK vízügyi törvénykönyvének 32. cikkelye szerint a képviselők falusi, községi, városi, területi tanácsainak végrehajtó bizottságai, amelyek megállapítják azokat a helyeket, ahol tilos fürdeni, csónakázni, vizet ivásra és háztartási szükségletekre kiemelni, állatokat itatni, valamint meghatározzák a falu, a község, a város, illetve a kerület területén található vízügyi objektumok általános vízhasználatának egyéb feltételeit, kötelesek közhírré tenni az általános vízhasználat általuk megállapított feltételeit. Ha az elsődleges vízhasználó és a népképviselők helyi tanácsának végrehajtó bizottsága nem hirdeti ki az elkülönített használatra átengedett vízügyi objektum általános használatának feltételeit vagy tilalmát, az általános vízhasználatot — a vízügyi törvényhozásnak (az OSZSZSZK vízügyi törvénykönyve 33. cikk.) megfelelően — korlátozások nélkül engedélyezettnek kell tekinteni.

A jogvédelmi szervek normatív aktusaiban a nyilvánosságot a természetvédelmi törvényhozás megsértésének megelőzésére és megszüntetésére szolgáló eszköznek tekintik. A Szovjetunió Legfelsőbb Bírósága plénumának „A természetvédelmi jogszabályok bíróságok általi alkalmazásának gyakorlatáról" hozott 1983. július 7-i határozata szerint az államnak nagy károk okozásával, nagyszámú értékes vagy ritka állat elpusztításával, valamint robbanóanyagok, vegyszerek stb. alkalmazásával elkövetett csoportos bűncselekményekkel kapcsolatos ügyeket rendszerint a (helyszíni) bírósági tárgyalásokon, a természetvédelmi szervek, társadalmi szervezetek és dolgozó kollektívák képviselőinek részvételével kell megvizsgálni. Az ilyen ügyekben hozott ítéletekről széles körben kell tájékoztatni a lakosságot, felhasználva ehhez a tömegtájékoztató eszközöket.[14] Ösztönözni kell a visszacsatolást is: az állami döntőbírósági szervek számára elő kell írni a sajtó, a rádió és a televízió anyagainak felhasználását, és rendelkezve az erdőknek, halállományoknak, földnek, az ásványi kincseknek és más természeti erőforrásoknak ténylegesen okozott károk adataival, saját kezdeményezésük alapján eljárást kell indítani.[15]

*A joggyakorlat*

A nyilvánosságra hozatal törvényes követelményei a természetvédelmi tevékenységben megértésre találnak és megvalósulnak. A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa törvényalkotó munkájának nyilvánossága kedvező hatást gyakorol ökológiai döntéseinek propagandájára és magyarázatára. A Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsának ügyrendjével összhangban a földről, az ásványi kincsekről, a vizekről, az erdőkről, a légkörről, az állatvilágról szóló törvénytervezeteket közzéteszik az „Izvesztijá"-ban, más központi lapokban, a köztársasági sajtóban, a szakosított időszaki kiadványokban azért, hogy a közvélemény megvitathassa azokat. Általános informálás

[12] Lásd: SZZ SZSZSZR, 1937. 35. sz. 143. cikk.

[13] Lásd: Bedomoszti Verhovnogo Szovata SZSZSZR, 1984. 48. sz. 856. 863. cikk.

[14] Lásd: Bjulleten' Verhovnogo Szuda SZSZSZR, 1983. 4. sz. 14. old.

[15] Lásd: Insztruktivnoe pisz'mo Goszudarsztvennogo arbitrazsa pri Szovete Minisztrov SZSZSZR NoNo 1—3 „O nekotorüh voproszah razresenija szporov szvjazannüh sz naruseniem zakonodatel'sztva ob chrane priordü" ot 30 janvarja 1976.g. (A Szovjetunió Minisztertanácsa mellett működő Állami döntőbizottság 1976. január 30-i 1—3. sz. instrukciós levele „A természetvédelmi jogszabályok megsértésével kapcsolatos viták eldöntésének gyakorlatával összefüggő néhány kérdésről") — Bjulleten'normativnüh aktov miniszersztv i vedomszty SZSZSZR, 1976. 5. sz. 5. old.

céljából tájékoztató közleményeket, egészen pontos beszámolókat adnak ki a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsában az ökológiai problémákról folytatott tárgyalásokról. Közleményeket publikálnak a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa két házának azon állandó bizottsági üléseiről, amelyeken a természeti erőforrások védelmének és ésszerű használatának állapotát és a további javításukra irányuló intézkedéseket vizsgálják meg.

Az SZKP KB Politikai Bizottságának rendes üléséről megjelent közleményben tájékoztatást adtak Kemerovo város légkörének szennyezettségéről. A Politikai Bizottság számos miniszter figyelmét felhívta arra, hogy a vezetésük alatt álló vállalatok fegyelmezetlenséget tanúsítottak a természetvédelmi intézkedések végrehajtásában. Felhívta az SZKP kemerovoi területi bizottságának figyelmét arra, hogy nem elég igényesek a termelési komplexumok fejlesztéséért, a természetvédelmi jogszabályok betartásáért, az ezekre a célokra számukra kiutalt állami pénzeszközök felhasználásáért felelős gazdasági vezetőkkel szemben. A közvéleményt tájékoztatni kell arról, hogy a Minisztertanácsot megbízták, hogy készítsen olyan megfelelő javaslatokat, amelyek a környezet állapota egész irányítási és ellenőrzési rendszerének hatékonyságnövelésére, ezen a területen a minisztériumok és főhatóságok munkájának javítására és felelősségük fokozására irányulnak.[16]

A dolgozókat tájékoztatni kell a szövetségi köztársaságokban a természeti erőforrásokról és a természetvédelemről szóló törvények és rendeletek hozataláról. A közvélemény feszült figyelemmel követi a Bajkál-, az Aral-tó, a Kaspi-, a Fekete-, a Balti-tenger, a tundra, a cédruserdő és más értékes faállománnyal beültetett területeknek, a Kaukázus Fekete-tenger-mellékének és ásványvizeinek megóvásával, a légkör szennyezésével, a városokban tapasztalható zaj ellen folytatott küzdelemmel, az északi folyók egy részének a Volgába és az Uralba való átirányításával kapcsolatos problémákat. A társadalmi szervezetek és az állampolgárok aktivitásának növekedését elősegíti a kérdések felvetésének, a döntések előkészítésének és megindoklásának, végrehajtásuk ellenőrzésének, szükség esetén pedig a szankciók alkalmazásának nyilvánossága. Itt a nyilvánosságot a társadalom — szenzáció és pesszimizmus jellegét kizáró — demokratikus fejlődésének céljaként és alkotmányos eszközeként kell értelmezni.

Például, a lettországi köztársasági állami légkörvédelmi felügyelet légszennyeződés komoly veszélye, a levegőmozgás csökkenése, valamint az alsó és a felső légrétegek közötti észrevehető különbség esetén vihar-előrejelzést küld a rigai vállalatoknak. Ebben az esetben a vállalatok az előrejelzés alapján a kazánházak működését sürgősen átállítják pakuratüzelésről a tartalék gáztüzelésre, leállítják a levegő szennyezésével fenyegető technológiai folyamatokat, fokozzák az ártalmas anyagok képződési forrásainak ellenőrzését.[17] A Dnyeszter szennyeződését előidéző üzemzavar során, amikor a Lvovi területen fekvő Sztebnyikovot Káliumgyár hulladékai átszakították a gátat és 4,5 millió köbméter sóoldat ömlött a folyóba, az államhatalom helyi szerveinek néhány óra alatt sikerült értesíteni és elszállítani az embereket a veszélyes zónából. A közvéleményt tájékoztatták az üzemzavar okainak vizsgálatáról és következményeinek leküzdéséről.

A természetvédelmi kérdéseket kezdték gyakrabban tárgyalni a párt városi és kerületi bizottságainak plénumain és vezetőségi ülésein, a népképviselők városi és kerületi tanácsainak ülésszakain, a párt- és szakszervezeti gyűléseken. A környezetszennyezés elleni küzdelem céljára a városokban, kerületekben, vállalatoknál társadalmi bizottságokat hoznak létre, természetvédelmi szemléket tartanak, széles körben felhasználják a sajtót, a rádiót és a televíziót. A rosztovi területen például, faluhelyen a tanácsok népképviselőinek és aktíváinak segítségével évente több mint 1600 összejövetelt rendeznek, a városokban pedig 1300 gyűlést, amelyeken a természetvédelem kérdéseivel foglalkoznak: ezeken több mint 700 000 állampolgár vesz részt és több mint 8000 személy szólal fel.[18] Az iparvállalatoknál, a mezőgazdasági üzemekben nyilvánosan ítélik el az ökológiai fegyelem és jogrend megsértőit.

Az állampolgárokból nagy érdeklődést vált ki a földek állami, társadalmi szükségletekre való elvonása, további felhasználásuk és védelmük módja. Ezzel kapcsolatban a nyilvánosság biztosítsa főként a földhasználóra, azoknak a vállalatoknak, szervezeteknek, intézményeknek vezetőségére hárul, amelyektől a kérdés megtárgyalásának mértéke és mélysége függ. A nyilvánosság fokozása érdekében a földhasználó véleményezése — dolgozó kollektíva gyűlésein élete és tevékenysége fontos kérdéseként tárgyalható meg; ebben az esetben a földhasználó véleményezését dolgozó kollektívája képviselőinek is alá kell írni. Ez a célszerű és törvényes ökológiai döntések útjában nem képezhet további akadályokat, mivel a társadalmi előnyök többet nyomnak egyes túlkapások leküzdésének lehetséges nehézségeinél. A dolgozók részvétele a természeti objektum sorsának meghatározásában egyes esetekben hozzájárul védelmének és ésszerű használatának jelentős megjavításához. Egyes esetekben kiegészítőleg bizonyítani kell, hogy miért is szükséges a természeti objektum kisajátítása, és ez helyesebb és megalapozottabb döntésekre vezethet, félretolja a voluntarisztikus, szubjektív tervek megvalósításának lehetőségét.

A nyilvánosság további növelését elősegíthetné annak megállapítása, hogy a lakossággal előzetesen kötelezően meg kell tárgyalni az egyes természeti objektumok használatbaadásának, a természeti környezetet szennyező vállalatok rekonstrukciójának terveit; ezeknek, mint legfontosabb kérdéseknek napirendre tűzése nemcsak a végrehajtó bizottság ülésén, hanem a falusi, községi, kerületi, városi tanácsok ülésszakain, a dolgozó kollektíva gyűlésein is aktuális feladat.

A nyilvánosság az ellenőrzés fontos eszközét képezve, maga is ellenőrzést, jogi ösztönzést igényel, azért, hogy általános alkotmányos elvből a szocialista állam természetvédelmi politikájának hatékony eszközévé, az ügyhöz való felelős viszonyulás biztosítékává váljon. A nyilvánosság biztosításának, kiterjesztésének jogi mechanizmusa fennakadás nélkül működő rendszerré kell, hogy váljon; ez a mechanizmus ne rendelkezzen hézagokkal, foglalja magában a nyilvánosság megvalósítására irányuló intézkedések alapjainak, formáinak, sőt határidőinek, az időben történő és nem formális megvalósításukért felelős hivatalos személyek és állami szervek részletes felsorolását. A szervezettség és a fegyelem növelése-

[16] Lásd: Izvesztija, 1984. január 24.

[17] Lásd: Meskovo Storm npi jásznom nele (Vihar hszk ignéli Pravda, 1983. augusztus 30. Zaharko, V., *Kucsusev* I. Glavnöj. goszudarsztvennüj inspektor (Állami főfelügyelő) — Izvesztija, 1984. január 11.

[18] Lásd: Pjataja szesszija Verhovnogo Szoveta SZSZSZR deszjatogo szozüva. Szenograficseszkij otcset (Az OSZSZSZK tizedik Legfelsőbb Tanácsának ötödik ülésszaka. Betű szerinti beszámoló). 1982. 156. old.

re szolgál az ökológiai problémák nyilvános megvitatása az állampolgárok lakóhely szerinti gyűlésein, a falusi összejöveteleken, a közvélemény tisztázására szolgáló valamennyi eszköznek, a közvetlen demokrácia megbízható csatornáinak felhasználása. A természetvédelmi kérdések felvehetők az össznépi viták és a népszavazások lebonyolításáról szóló törvénytervezetbe is.

# JOGIRODALOM - JOGÉLET

*Fehér Lenke*

**Tremmel Flórián: A magánvád***

A szerzőnek a Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó gondozásában 1985-ben megjelent monográfiája a sértetti vádképviselet alapkérdéseinek teljes körű, tudományos igényű feldolgozását adja. Annál is inkább örömmel üdvözölhetjük e tényt, mivel e téma monografikus feldolgozása közel egy évszázada történt meg utoljára.

Az idevágó hazai eljárásjogi szakirodalom meglehetősen szűk keresztmetszetét a szerző a bűnügyi tudományok hasznosítható eredményeinek a feldolgozásával, különösen a kriminológiai és viktimológiai kutatások jelentőségének a felismerésével, az igazságügyi statisztika, a büntető kollégiumi jelentések felhasználásával és kétezer magánvádas ügy anyagának az áttanulmányozásával és figyelembevételével igyekezett kiszélesíteni és gazdagítani. A magánvád intézményének — jogtörténeti, jogösszehasonlító és jogpolitikai jellegű — komplex megközelítése lehetővé tette az erre vonatkozó szocialista koncepció sikeres kidolgozását. De ezen túlmenően a szerző a magánvádas eljárás egész menetét vizsgálat alá vette és végigkísérte, mind tudományos, mind pedig gyakorlati szempontból. Így alakult ki a könyv két fő része: I. A magánvád alapjai, II. A magánvádas eljárás főbb kérdései.

Az első részen belül két fejezetet találunk, egyrészt a magánvád jogtörténeti és jogösszehasonlító vázlatáról (a magánvád a magyar, a burzsoá és a szocialista jogban), másrészt pedig a magánvád alapvető vonásairól (magánvádas bűncselekmények, magánvádas ügyek, a sértett jogállása és a magánvád lényege). Az első rész tárgyalása szerkezeti szempontból sajátos, mivel először a magánvád magyar, majd a burzsoá, végül pedig a szocialista jogi megoldását tárgyalja. Minthogy természetesen a magyar az utóbbihoz tartozik, kézenfekvőbb lett volna a magyar jogi megoldást a fejezet végén ismertetni. Ez a sorrendiség a következő fejezet tartalmához is jobban illeszkedett volna. Mindezt azonban zárójelben jegyzem meg, hiszen a szerzőnek jogában áll a neki legmegfelelőbb logikai szerkezetet választani.

Az első részből számomra különösen érdekes volt és nagy élményt jelentett „A sértett jogállása és a magánvád lényege" c. fejezet. A szerző meggyőzően fejti ki hatályos jogunkkal kapcsolatos kifogásait. A jelenlegi szabályozás nem ad megnyugtató választ arra a kérdésre, mikor lesz a bűncselekmény passzív alanyából a büntetőeljárás aktív alanya. „A törvényi fogalommeghatározás csak az „elkövető" és a sértett (anyagi jogi értelemben vett sértett) kapcsolatára utal, a „terhelt" és a sértett (eljárásjogi értelemben vett sértett) kapcsolatára azonban nem fordít kellő figyelmet." (128. old.) A Be fogalommeghatározása anyagi jogi szempontból sem kifogástalan, mert nem határolja el még megközelítőleg sem a közvetlen és közvetett sértettet — állapítja meg a szerző. Mindezek alapján javasolja, hogy a Be a sértett jogállását biztosító garanciális szabályként írja elő a büntetőügyekben eljáró hatóságok részéről a sértetti minőségnek határozattal (intézkedéssel) való elismerését, valamint, hogy a sértetti minőség (jogállás) elismerésének általános feltétele az az alapos feltevés, hogy éppen a sértett tekintetében az eljárás tárgyát képező bűncselekmény erkölcsi, fizikai vagy vagyoni hátrányt (sérelmet) okozott, vagy ezzel közvetlenül fenyegetett. (129. old.)

A sértett materiális státusával kapcsolatban leszögezi, hogy a sértett, mint a bűncselekmény passzív alanya, viszonylag háttérbe szorul az anyagi jogi szabályozásban. Viktimológiai szerepének értékelése az enyhítő és súlyosbító körülmények, tehát a büntetéskiszabás keretében történik meg. A Btk. szerint a sértett jogállása kettős: lehet magánindítványra jogosult és arra jogosulatlan. A sértett reális helyzete és érdekei alapján a bűnüldöző funkcióhoz kapcsolódik. A Be a nyomozás során a sértettnek főszemélyi szerepet, míg a bírósági eljárás szakaszában csak mellékszemélyi státuszt biztosít, az elsőként kihallgatandó és a korlátozottan kérdező, valamint felszólaló tanú jogállásához hasonlóan. Ha azonban az eljárás tárgyát képező bűncselekménnyel kapcsolatban a sértettet akárcsak minimális vagyoni hátrány érte, s emiatt polgári jogi igényt terjesztett elő, a Be olyan főszemélyi jogkört biztosít számára, amely akár az ügyészével is versenghet. A szerző szerint ez a megoldás nem egyeztethető össze a szocialista demokratizmussal és humanizmussal, mert a burzsoá anyagias, a pénz túlértékelését valló szemlélet maradványát jelenti a jogi szabályozásban. Ennek következtében azután az az ellentmondásos helyzet alakul ki, hogy a vagyoni hátrányt szenvedett sértett a büntetőeljárás során teljes elégtételhez juthat, míg az, akit súlyos erkölcsi, emocionális vagy fizikai hátrány ért (pl. egy erőszakos közösülés sértettjeként), csupán a sértett-tanú jogállást foglalhatja el. Egyértelmű, hogy ezen a visszás helyzeten változtatni kell, hiszen hazai és világviszonylatban egyaránt mindinkább alapelvvé válik, hogy a büntetőeljárás segítségével is szorgalmazni kell a sértett elégtételhez jutásának módjait.

A könyv első része az elmondottakon kívül még számos fontos kérdést vet fel és problematikát fejteget, mint pl. a polgári per és a szabálysértési eljárás viszonya a magánvádhoz, a pót- és mellékmagánvád fogalma stb. A monográfia második része, amely „A magánvádas eljárás főbb kérdései" címet viseli, szintén két fejezetre oszlik, nevezetesen: III. A tárgyalás előkészítése a magánvádas ügyekben, IV. Igazságszolgáltatás a magánvádas ügyekben. A harmadik fejezetben a személyes meghallgatás alapján, illetve annak mellőzésével hozható határozatokkal (intézkedésekkel) ismerkedhetünk meg teljes részletességgel. A negyedik fejezet első pontja az első fokú bírósági tárgyalás menetét kíséri végig. Foglalkozik a tárgyalás vezetésével, a vád képviseletével, a viszontváddal, a bizonyítással, a valóságbizonyítással, az elsőfokú határozatok formai és tartalmi kérdéseivel. A fejezet második pontja a jogorvoslati rendszer vizsgálatát tűzte ki célul. A fejezet végén a szerző összefoglalja mondani-

---

*Fehér Lenke* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Bp. 1985. 368 old.

valóját és következtetéseit. Az igazságszolgáltatás eljárásjogi kérdései és a gyakorlati tapasztalatok alapján az alábbi feszültséggócokat tartja problémásnak a magánvádas ügyekben:

a) a magánvád burjánzásának tendenciája,

b) az érdemi büntetőjogi védelem érvényesülésének sajátos akadályai (bizonyítási nehézségek),

c) a jogorvoslati jogosultság hiányos szabályozása,

d) a rágalmazás címén tett feljelentés sajátos problematikája (338. old.).

A szerző a végkövetkeztetésekben megállapítja, hogy a magánvádas bűncselekmények — amelyek lényegében reál- és verbálinjuriák — a bűnözés marginális szektorát alkotják. Az ilyen injuriák aktív és passzív alanyának jogállása az anyagi jogi, a szervezeti és az eljárási megoldásoktól függően igen eltérő. Hatályos jogunk szempontjából a magánvád létjogosultsága megalapozott, mivel alkalmas a társadalom fokozott bevonásának a megvalósítására és végső soron az állampolgári jogok védelmét és kiteljesedését is szolgálja.

A magánvád alapkérdései a büntető anyagi jog, a törvénykezési szervezet és a büntetőeljárási jog határterületi kérdései, s ennek vetületeként az eljárási funkciók megosztásának és emellett a közvádnak is a határkérdései. A magánvádas eljárás kellő alappal szerepel a külön eljárások között, ahol lényegesen módosul a hivatalból való eljárás elve és az eljárási funkciók megosztásának alapelve. A módosulás tartalma a minima non curat (praetor) és a vigilantibus iura egymással szoros kapcsolatban levő fogalma. Az eljárási funkciók sajátos megosztása mutatkozik meg az eljárásban több minőségben való részvételben a multipozícióban, az officialitás áttörése pedig a magánvádas eljárás sommás jellegében, a sértett széles rendelkezési jogkörében — állapítja meg a szerző.

A monográfia rendkívül jól tagolt, hangvétele és tárgyalási módja gyakorlatias szemléletet tükröz, ezért tudományos érdemein túl, erényeként ismerhetjük el, hogy gyakorlati kézikönyvként is nagy haszonnal forgatható. Lényegretörő, minden felesleges cikornya és kitérő nélküli szimpatikus stílusa miatt rövid néhány oldalban is többet mond a szokásosnál. Problémafelvetései reálisak, megoldási javaslatai nagy ötletgazdaságról és — nem győzöm eléggé hangsúlyozni — nagy gyakorlati érzékről tanúskodnak. A könyvet felütve a csupán egyes témák iránt érdeklődők is perceken belül tájékozódni tudnak. Mindezek alapján nyugodt szívvel ajánlom mindenki, de elsősorban a gyakorló jogászok könyvespolcára, annak nemcsak díszeként, de mindennapi, hasznos munkaeszközéül.

*Ijjas József*

**Hajdu Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában***

A modern történelemtudomány egyik alapvető dilemmája, hogy a múlt vizsgálatában mi képezi a tudományos kutatás és az olvasói érdeklődés tulajdonképpeni tárgyát. A „nagypolitikai" döntések meghozatala és végrehajtása, az egész társadalmat és politikai rendszert érintő koncepciók és elhatározások kialakulásának és meghozatalának folyamata, avagy inkább a mindennapi élet legelemibb eseményei a születéstől a halálig, képletesen szólva a „bölcsőtől a koporsóig". Ami nyilvánvaló, az abban foglalható össze, hogy egyfelől a kormányzati szintű döntések elsődlegesen és alapvetően meghatározzák egy egész közösség (ország, állam, nemzet) sorsának alakulását, másfelől viszont az egész politikai szféra (vagy tágabban fogalmazva az egész közélet) tulajdonképpen úgy jellemezhető, mint a „jéghegy csúcsa", amelynek bázisát és keretét a mindennapi élet, a hétköznapok alkotják. Ebből következik, hogy a tudományos vizsgálódásnak mindkét szférára, tehát a nagypolitikára és a mindennapi életre egyaránt ki kell terjednie. Nagyon ritka azonban, hogy egyetlen monográfia keretén belül a társadalmi élet mindkét említett szegmentuma ábrázolásra kerül.

Ilyen munka Hajdu Lajos „Bűntett és büntetés a XVIII. század utolsó harmadában" című monográfiája, amely szerencsésen szintetizálja az „ünnepnapok és hétköznapok" sajátos dialektikáját. A szerző ebben a művében a rabtabellák és a perkivonatok alapján azt vizsgálja, hogy az 1770 és 1795 közötti periódusban hogyan alakult a tereziánus és jozefinista felvilágosult abszolutizmus büntetőpolitikája, illetőleg az uralkodók kriminálpolitikai célkitűzései hogyan érvényesültek a magyar büntető igazságszolgáltatási gyakorlatban. A büntető bíráskodás elemzése során azonban rendkívül szemléletes kép tárul fel a korabeli magyar mindennapi élet „fonákjáról", a bűnözésről; a tipikus deviáns magatartások mögött pedig felbukkan a hétköznapok „színe" is, nevezetesen a közösségek élete és szerkezete egyfelől, az emberi sorsok, egyéni tragédiák (olykor komédiák) másfelől.

A források, amelyeket Hajdu Lajos elemez, a rabtabellák és a perkivonatok. A törökök kiűzése, illetőleg a szatmári békében rögzített kompromisszum után a Habsburg-uralkodók megkezdték a kor követelményeinek megfelelő államapparátus kiépítését. A reformokhoz, az uralkodói koncepciók kialakításához pedig szükség volt annak ismeretére, hogy milyen a magyar igazságszolgáltatás tényleges működése. Erre az adott korban kétféle lehetőség nyílott. Az egyik a bíróságok és hatóságok jelentései, a másik pedig az alattvalók beadványai. A két lehetőség közül a rendszeresebb természetszerűleg a hatóságok információs kötelezettsége volt. Ezt az uralkodók szabályozták is. 1726-ban a helytartótanács utasította a megyéket, hogy évenként terjesszék fel a törvényszékek által megtárgyalt perek kivonatát. Ezek a perkivonatok azonban nem tették lehetővé a kormányzat számára a valóság teljes megismerését (pl. hogy mennyi idő telik el egy alattvaló befogása és elítélése között). Ezért rendelték el 1757-ben a rabtabellák félévenkénti beküldését. Jellemző a korabeli magyarországi viszonyokra, hogy ezeket a rendelkezéseket többször meg kellett ismételni; s a vármegyék, a szabad királyi városok, illetőleg a pallosjoggal rendelkező uradalmak gyakran nem, vagy nem megfelelően készítették el jelentéseiket. Mindezek ellenére a rabtabellák és a perkivonatok a korszak kutatója számára értékes történelmi források. Hajdu Lajos egyik érdeme, hogy ezt monográfiájával szemléletesen bizonyította.

A felvilágosult abszolutizmus egyik alapvető célkitűzése az volt, hogy a büntető igazságszolgáltatást — humanitárius és utilitarista megfontolásokból — egységesebbé és igazságosabbá tegye. Hajdu Lajos művének bevezető részében felvázolja ezt a koncepciót, a befejező részben pedig megvonja a kormányzati törekvések mérlegét. A monográfiát tehát a kormányzati tevékenység mintegy „keretbe" foglalja. Ezen a kereten belül helyezkedik el a büntető igazságszolgáltatás mechaniz-

---

*Ijjas József* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1985. 450 old.

musának az elemzése. Ezt a vizsgálatot Hajdu Lajos három részre tagolja. Először foglalkozik a büntetőeljárással, másodszor a büntetési rendszerrel, harmadszor pedig az egyes bűncselekményi kategóriákkal.

A büntetőeljárás elemzése alapján megállapítható, hogy ebben a korszakban az igazságszolgáltatás malmai lassan és bizonytalanul őröltek, különösen a vármegyékben. A bíróságok személyi összetétele nem volt állandó, nem folyamatosan működtek, hanem viszonylag ritkán üléseztek, akkor viszont rövid idő alatt nagyon sok ügyet tárgyaltak „futószalagon". Ezek a tényezők már önmagukban is lehetetlenné tették a körültekintő és igazságos ítélkezést. Ehhez járult még az, hogy egyfelől a korabeli viszonyok között a befogottak személyi adatainak, pontosabban személyazonosságának a megállapítása is roppant nehéz volt; másfelől pedig a vizsgálatot vezető hatóságok kriminalisztikailag felkészületlenek voltak, ezért a vizsgálat (és a vizsgálati fogság) gyakran elhúzódott. A legsúlyosabb fogyatékosság azonban a jogi kodifikáció hiánya volt, amelynek eredménye az ítélkezés rendkívüli tarkasága lett, a büntetések kiszabásánál a bíróságok a végletes enyhe ség, illetőleg a végletes szigorúság közötti széles skálán ingadoztak. Ennek az alattvaló szempontjából az lett a következménye, hogy ugyanazért a bűncselekményért az egyik bíróság a legsúlyosabb büntetést szabta ki, a másik pedig a büntetés kiszabásától esetleg el is tekintett. Az ítélkezés tarkaságát, egyenetlenségeit Hajdu Lajos sok érdekes és szemléletes példával illusztrálja és bizonyítja.

A kodifikált jog hiánya — az ítélkezés egyenetlensége mellett — azonban lehetőséget nyújtott arra, hogy a bírói praxisban egymás mellett érvényesüljenek a feudális és a felvilágosult jogelvek. A humánus elveknek az igazságszolgáltatásban való megjelenése pedig a kormányzat egyik legfontosabb eredménye volt.

Hasonlóan a felvilágosult abszolutizmus politikai sikereként könyvelhető el az a tény, hogy a szerző által vizsgált periódusban a büntetési rendszer fokozatosan átalakult. A korszak elején a büntetési rendszer két alappillére a halálbüntetés, illetőleg a testfenyítő büntetés volt, s a bíróságok gyakran szabtak ki vagyoni büntetést is. Ezzel szemben a korszak végére az alapvető büntetésnemmé a szabadságvesztés vált, a pénzbüntetések eltűntek a praxisból, s a halálbüntetések kiszabása (és főleg végrehajtása) is megritkult. Hajdu Lajos szemléletesen elemzi és illusztrálja az egyes büntetési nemeket és fajokat is.

Az eljárás és a büntetések elemzése után a szerző az egyes bűncselekménytípusokat vizsgálja. Mindenekelőtt megállapítja, hogy a tárgyalt időszakban a bűnözés mértéke nőtt, belső arányai pedig megváltoztak. A bűnözés növekedésének alapvető oka a feudalizmus lassú felbomlása, a görcsösen és vontatottan beinduló kapitalizálódás, illetőleg ennek következtében a társadalom nagyobb „mozgékonysága", a mobilitás és a migráció volt. A leggyakoribb és a legsúlyosabban büntetett bűncselekmény a lopás volt, amely azonban már nem elsődlegesen a jószáglopás, hanem — főleg a városokban — a pénz és a használati tárgyak eltulajdonítását jelentette. A másik gyakori bűncselekmény — főleg a megyékben és az uradalmakban — az emberölés, illetőleg a testi sértés volt. A nemi erkölcs és a vallás elleni bűncselekmények megítélése — nem utolsósorban a kormányzat felvilágosult politikájának eredményeként — a vizsgált korszakban jelentősen megváltozott. Érdekes példákkal bizonyítja továbbá Hajdu Lajos, hogy a kodifikált jog hiánya terminológiai zavarokat is eredményezett, másképpen fogalmazva a bíróságok nemcsak a büntetések kiszabásánál, hanem a bűncselekmények minősítésénél is problémákkal küszködtek.

Az alapos kutatómunka eredményeként a monográfia új tudományos megállapításokat is tartalmaz, pontosítva és módosítva ezáltal a korszakról alkotott tudományos képet. Ezek közül emelnénk ki — a teljesség igénye nélkül — néhányat.

A jogtudomány álláspontja szerint a XVIII. század elejétől kezdve kétféle büntető per létezett Magyarországon: az írásbeli és a szóbeli (sommás) per. A kettő között az a különbség, hogy a sommás perben nem volt védő, a tárgyalás szóbeli volt, az ítéletet pedig egyetlen ülésen meghozta a bíróság. Ezzel szemben az írásbeli perben lehetett védő, a vád és a védelem feleletváltásai írásban történtek, és emiatt a per gyakran elhúzódott. Az eddigi koncepció szerint a nemesek esetében mindig írásbeli per volt, s ugyanezt a performát alkalmazták súlyosabb bűncselekmények esetén a nem nemesek ügyeiben is.

A vázolt koncepcióval szemben Hajdu Lajos meggyőzően bizonyítja, hogy az általa vizsgált időszakban általános volt a sommás per. A forrásokban ugyanis a perek elhúzódásának okául sohasem jelölték meg a feleletváltást, illetőleg gyakran előfordult, hogy a bíróság néhány nap, esetleg néhány hét alatt meghozott és végrehajtott halálos ítéletet. Az a tény, hogy a bíróságok egy nap alatt több ügyet (köztük polgári ügyeket) is lezártak, szintén az írásbeli per ellen szól. Hajdu Lajos egyébként több olyan esetet is említ, amikor a nemes „lemondott" az írásbeli perről. Mindezek a tények a sommás per általánosságát bizonyítják.

Az általános felfogás szerint a megbélyegzés (stigmatisatio) büntetését csak a többszörös visszaesőkkel szemben alkalmazták. A források azonban azt bizonyítják, hogy — Nyugat-Magyarországon — a megbélyegzést az első bűnelkövetéskor is, sőt főbüntetésként is alkalmazták.

Példákkal igazolja Hajdu Lajos azt is, hogy az adott korszakban az ún. házilopást nem súlyosabban, hanem ellenkezőleg: enyhébben bírálták el.

A közvéleményben ma is él az a nézet, hogy egy társadalmi formáció felbomlásakor a politikai ellentétek kiéleződnek. A forrásokkal való szembesítés ezt is megcáfolja. Az adott korszakban ugyanis a megyék nagy részében egyetlen politikai büntető ügy sem akadt, s a politikai ügyek az összes büntető per 2%-át sem érték el.

Ugyancsak gyakori vélemény, hogy a nemesi bíróságok mint az osztályuralom eszközei nem egyenlő mércével mértek. A források azonban azt igazolják, hogy adott esetben előfordult, hogy egy nemest súlyosabban büntettek, mint egy nem nemest. Sőt, arra is van példa, hogy egy nemest úriszék botbüntetésre ítélt. Ennek az a magyarázata, hogy egyes nemesek magatartásukkal a nemesség tekintélyét, presztízsét sértették, s ilyenkor „a mundér becsületének" védelmében súlyosan megbüntették őket.

A tudományos irodalomban elterjedt az a nézet is, hogy a feudalizmusban a büntetőeljárást a hosszú ideig tartó vizsgálati fogság jellemezte. A tárgyalt periódusban azonban tömeges jelenség volt — a kormányzat ellenkezése dacára — a kezesség ellenében történő szabadlábra helyezés. Ennek oka lehetett a befogott egészségi állapota, olykor azonban az eljárási normák bírálataként, illetőleg a bíróság önkritikájaként is felfogható.

Az új tudományos eredmények mellett Hajdu Lajos munkája nagyon sok érdekes és szemléltető esetet tar-

talmaz. Ezekből bontakozik ki a 18. század utolsó harmadának mindennapi élete, a maga változatosságában és színességében. Az esetek száma és elhelyezése azonban rendkívül jól szerkesztett, nem feszíti szét a mű kereteit. Ugyanakkor ezek az esetek sohasem öncélúak, mindig az alapvető tendenciák érzékeltetésére szolgálnak.

A tudományos precizitás mellett jellemzi Hajdu Lajos könyvét az érdekes, gördülékeny és élvezetes stílus, bizonyítva azt, hogy a tudományosság remekül összefér a közérthetőséggel és az olvasmányossággal. Ugyanakkor a szerző dialógust folytat az olvasóval, szinte együttes gondolkodásra inspirálja.

Mindezek alapján elmondható, hogy Hajdu Lajos munkája egyrészt olyan kézikönyv, amely mind a kutatásban (metodológiájával), mint az oktatásban (példáival) kitűnően felhasználható, másrészt pedig olyan korrajz, amely mind a laikusok, mind a „szakmabeliek" számára érdekes és izgalmas olvasmány.

*Szalay Péter*

**Praetor ius facere non potest (?!) avagy tanácskozás a bíróságok jogalakításában betöltött szerepéről a Legfelsőbb Bíróságon**

1986. november 11-én a Legfelsőbb Bíróságon az állam- és jogtudományi karok tanárai és szakértői, bírák részvételével tanácskozást tartottak, hogy a problémakörben nézeteiket megosszák egymással.

Vitaindítót — egyszersmind a szembenálló nézeteket összegezve — *Fürész Klára,* az ELTE docense és *Kálmán György,* a Legfelsőbb Bíróság bírája tartott.

*Fűrész Klára* téziseiben röviden értékelte a bíró alkotta jogra vonatkozó nézetek történetét a magyar szocialista jogtudományban.

Az alkotmányt szem előtt tartó nézetek valamennyi képviselője arra az álláspontra helyezkedett már a kezdet kezdetétől, hogy a *hatalom egységét hirdető szocialista államszervezeti megoldások keretei között nem lehet helye a bíróságok jogalkotó szerepének — amennyiben ettől eltérő jelenségekkel találkozott, úgy arról az ötvenes évek jogtudománya nem beszélt.*

Az ún. személyi kultusz és ezzel együtt a jogtudományra is ható mechanizmus felszámolására irányuló törekvések során fogalmazódott meg az a nézet, amely a bíró alkotta jog létalapjaként a jogalkotási hiányosságokat nevezte meg s amely szerint amíg a teljes joganyag kodifikációja nem történik meg, a bíró alkotta jog léte elképzelhető, megengedhető.

E felfogás logikus tételezése volt az is, hogy a teljes kodifikálás után a létalapját vesztett bírói jogalkotás annyi más örökséggel együtt a múlt ködébe vész. Az ez utáni esetlegesen jelentkező jogalkalmazói jogképződés csak véletlen, egyedi esetekben megjelenő lehet, szerepe alárendelt, nem fog ellentétben állni az írott jogszabállyal. (Vö. Szamel Lajos: A jogforrások: KJK 1958., Világhy Miklós: Polgári Jog, egyetemi jegyzet, Bp. 1954., Beck Salamon: Az ún. szuperóvás. JK. 1957. évi 4—6. szám.)

A jogelméleti kutatások nyomán jelentkezett az a megközelítés, amely arra hívta fel a figyelmet, hogy a kodifikációnak önmagában nem feltétlenül lesz egyszerre bíró alkotta jogot megszüntető szerepe, avagy ez a szerep legalább is megkérdőjelezhető ha másért nem, hát pusztán a beidegződések, a korábban kialakult rutin folytán is. Elvárható-e attól a szervtől, amely — így vagy úgy, de mégis csak — jogképzéssel együtt járó jogalkalmazást végzett, hogy máról holnapra megváltozott tevékenységet végezzen? A bírói jogfejlesztés tradicionálisan bújt a jogértelmezés spanyolfala mögé, így garantáltan pontosan kell meghatározni az értelmezési szabályokat. (Vö. Szabó Imre: A Ptk. tervezete és a jogértelmezés, Akadémiai Közlemények 8. kötet, 1958.)

A kodifikáció megtörténte után sem szűnt meg maga a bíró alkotta jog problémája, ám a jogtudomány egy időre mintha elfelejtette volna ezt a kérdést — mondotta a korreferens.

*Legelébb a jogelméleti kutatások értek el eredményeket a jogalkalmazás, különösen a bírói jogalkalmazás jogképződési hatásának történeti elemzésével, illetőleg a jogképződés létrejöttének társadalmi okai, feltételei és jogi természete vizsgálatával.*

Így a jogalkalmazói jogképződést a maga társadalmiságában szemlélve arra a következtetésre juthatunk, hogy annak nem egy eredendő okát találjuk, hanem mint társadalmi jelenséget, több tényező, együttható közvetítettségében kell szemlélnünk.

A társadalmi-gazdasági viszonyok megváltozásának egy viszonylag korai szakaszában a változás jogalkotási úton alig, vagy csak nagyon lassan követhető, az új elemekre a jogalkotás reagál érzékenyebben: másik oldalról nézve, mivel az állami jogalkotó, különösen a törvényalkotó szervek szervezetükből, működésükből, felépítésükből, munkarendjükből adódóan nem képesek rendszeresen követni a változásokat; a rugalmatlanság következménye lehet, hogy az említett szervek a nem kifejezetten gyors reagálást sem tanúsítják s ez nagyban teret enged a bírói jogalkotásnak.

Kedvező feltételek megléte sem elegendő önmagában bírói jogalkotás kialakulásának akkor, ha az uralkodó jogpolitikai koncepciók nem tűrnék meg, hovatovább hallgatólagosan meg nem engednék azt. Történetileg a skála a kifejezett tiltástól a kifejezett ösztönzésig is elmehet. Ugyanakkor önmagában a tiltás sem elegendő a bírói jogalkotó tevékenység felszámolására akkor, ha az állami szervek nem követik jogalkotó tevékenységükkel kellő rugalmassággal a társadalmi viszonyok változásait. Mivel a magyar szocialista jogfejlődésben megvannak a bírói jogalkotás-jogképződés kialakulására kedvező feltételek, a Legfelsőbb Bíróságot a megfelelő kontroll létének érdekében korlátozott jellegű jogalkotói jogosítványokkal kívánják felruházni, (Peschka, Samu) és aktusait be kívánják illeszteni a jogforrási hierarchiába.

Alkotmányjogtudományi szempontból azonban a jogalkalmazói jogképződés folyamata és objektiválódott eredményei nem csupán a jogforrástani problémák egyikét jelentik, hanem ettől jóval alapvetőbb, hatalmi jellegű problematikába tartoznak. Az, hogy mely szerv alkothat jogot, az állami hatalom gyakorlásának, az állami szervek alkotmányos működésének rendjét érintő kérdés, amely bizonyos tények megengedő elismerésével nem szűkíthető le csupán formális konfliktussá.

A jogalkalmazói jogképződésnek kedvező számos feltétel közé kell sorolni továbbá az állami szervek működésének esetleges diszfunkcióit is.

Mindenekelőtt tehát ebből a szempontból kell nézni a jogalkotó és jogalkalmazó szervek viszonyát, mind az államszervezeti, mind a belső törvényességi garanciák oldaláról, megkülönböztetett figyelemmel az elvi irányításra.

Pozitív jellegű megoldástervezetet kell majd keresni ám jelen pillanatban arra a megállapításra szorítkozott zár-

*Szalay Péter* adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

szavában a referens, hogy minden olyan megoldás, amely a fennálló helyzetet legalizálva, a jogalkalmazói jogképződés kialakulásához vezető okok, körülmények érintetlenül hagyását eredményezi, nem lehet igazán kívánatos, hiszen ez esetben nem várható érdemi továbblépés e területen.

Minden olyan megoldás elfogadhatatlan továbbá az alkotmányjogtudomány számára, amely a Legfelsőbb Bíróság jogalkotóvá való előlépését eredményezné, mivel ennek a jogalkotásnak nincsenek meg a társadalom, az állami szervek részéről kívánatos ellenőrzési garanciái: ellenkezőleg, a Legfelsőbb Bíróság szervezetében és működésében a bírói függetlenség olyan garanciarendszere épült ki, amely éppen a fentiek abszolút tagadását jelentik. Ugyanakkor a bírói függetlenség feladása megint csak nem lehet cél természetesen.

*Kálmán György* válasz-referátumában kiindulási alapként szintén azt tekintette, hogy a *Legfelsőbb Bíróságot nem kell felruházni jogalkotó hatáskörrel, ellenkezőleg: inkább a jogalkotásnak vélt tevékenység meglétén, illetve a vázolt feltételek hatásán lehet vitatkozni.* Eörsi Gyulára és Varga Csabára hivatkozva kifejtette, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás közé nem lehet oly erős és kifejezett cezúrát húzni, mivel a jogra jellemző mozgásfolyamatok a társadalmi viszonyoktól a jogi normákig és onnan ismét a társadalmi viszonyokig terjedő folyamatok.

A jogalkotás célja a viszonylagos időtállóság-ilyeténképpen igyekszik elkerülni a kazuisztikus jogszabály létrehozását. Ha viszont átfogó a jogszabály, nagy tere lehet az alkotó jogalkalmazásnak. Nem lehet cél az elhamarkodott jogalkotás, a jogszabályok túl gyors változtatása, s mivel a jogszabályok a társadalmi viszonyokhoz alkalmazkodva tudják csak betölteni társadalmi rendeltetésüket — az előbbiekből is következően — az alkalmazkodást a jogi normának a konkrét jogesetre való adaptálása során maga a jogalkalmazó, a bíró tevékenységében követhetjük nyomon.

Ebben a tevékenységben, az adaptálásban a bíró segítséget kell, hogy kapjon, egyebek mellett annak a követelménynek a teljesítése érdekében is, hogy a törvényesség a jogalkalmazásban mindenkor egységes legyen. Ehhez azonban szükséges — szögezte le *Kálmán György* — a bírói hierarchia csúcsán álló szervezet elvi irányító tevékenysége.

Ez az elvi irányító tevékenység, valamint a jogalkalmazás során felgyülemlett tapasztalatok alapját jelenthetik az időről időre újra napirendre kerülő kodifikációnak is.

A jogszabályok átfogó szabályozásra törekvésével szemben az elvi irányítás soha nem lehet több a jogszabály alkalmazásának egyik vetületére vonatkozó rendezésnél, így hatóköre is behatárolt; nem rendez újólag társadalmi viszonyokat, nem szuverén, mindig a jogi adaptáció valamilyen formája.

A szocialista kodifikáció mindig az időtállóbb rendelkezések jogszabályba foglalását tartja szem előtt a magasabb szintű jogalkotásban, ezzel együtt is szakaszos a kodifikáció és a szakaszváltások közötti időszakot a gyakorlat által elvégzett finomítások jellemzik (Eörsi).

A joggyakorlat ilyen szerepét maguk a jogszabályok is igénylik, nemkülönben az a ténylegesen meglévő precedens rendszer, amely a kódexjogon alapuló kontinentális jogrendszerektől sem teljesen idegen.

Ha — mint már esett szó róla — nem húzható éles határvonal a jogalkotás és a jogalkalmazás, mint társadalmi jelenségek közé, még kevésbé tehető ez meg a jogszabály pontos tartalmát feltáró értelmezés és a továbbfejlesztést tartalmazó értelmezés között, bár a Legfelsőbb Bíróság szándéka a legkevésbé sem irányul a jogalkotásra — elvi irányító tevékenysége erőteljesen ható társadalmi szükségleteken alapul, amely az ítélkező tevékenység nyomán és mellett és alapján születik — az elvi irányító tevékenység nem korlátozza a bírói függetlenséget, de segíti a bírót; nem von el — miként ezt néha megjegyzik — energiát, amelyet az ítélkezésre kellene fordítani, hanem kifejezetten csekély az aránya amellett (pl. a Gazdasági Kollégium 28 állásfoglalására 9000 ügy mellett került sor!).

A hozzászólások sorát *Berkes György,* a Legfelsőbb Bíróság büntetőtanács elnöke kezdte meg, leszögezve, hogy a Legfelsőbb Bíróság elvi irányító tevékenysége során kibocsátott állásfoglalásai valóban tartalmaznak normatív elemet, jóllehet a büntetőjogi jogalkalmazás területén a jogalkotás elmaradását a társadalmi viszonyok mögött — a dolog természeténél fogva — kevésbé pótolhatja az elvi irányítás. Itt is felmerülhetnek azonban olyan kérdések, amelyeket időről időre a gyakorlatnak kell megoldani, mint például az olyan jogfogalmak esetében, mint a „hasonló bűncselekmény" (14. Irányelv) a „jelentős érték", a „jelentős mennyiség" a kábítószeres ügyekben alkalmazott analógiája, a halálos tömegszerencsétlenség tényállásával; minden kötelező ereje mellett a bíró az adott ügyben dönthet eltérően, de meg kell indokolnia másként döntését.

*Harmathy Attila,* a Jogtudományi Intézet igazgatóhelyettese az ELTE tanszékvezető egyetemi tanára arra hívta fel a figyelmet, hogy a magasszintű jogalkotás általánosságának következtében a végrehajtási jogszabályok olyan szintig hatolnak az életviszonyokba, hogy vitathatóvá teszik azt is, hogy jogalkotásról lehet e szó, és ez cseppet sem szerencsés jelenség. Magasszintű, a jelenleginél részletezőbb magasszintű jogalkotásra lenne szükség, mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás szerveinek változáson kellene átmennie, de ez megfelelő politikai döntéseket is előfeltételezne.

Nagyon jelentős kérdés — folytatta hozzászólását *Harmathy* professzor — a jogszabályok állandósága és megismerhetősége; ma mindkettővel hadilábon állunk. Mind a jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok rendszere, mind a Legfelsőbb Bíróság tevékenysége és gyakorlata nélkülözi az áttekinthetőséget, ami azzal a veszéllyel jár, hogy könnyűszerrel teheti túl magát a gyakorlat a jogszabályokon, és követhetetlen a bírói jogalkotás.

A jelzett veszélyek elhárításának útján mindenekelőtt jobban előtérbe kéne helyezni a bírót mint személyiséget, nagyobb hangsúlyt kellene kapnia a bíró egyéniségének, továbbá ki kellene tárni az ajtót a bírói gyakorlat megismerhetősége előtt, hisz a Bírósági Határozatok csak elenyésző kisebbségét mutatja be a Legfelsőbb Bíróság munkásságának.

*Imre Katalin,* a Legfelsőbb Bíróság tanácselnöke különösen azt húzta alá hozzászólásában, hogy maguk a jogszabályok azok, amelyek a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára bíznak bizonyos kérdéseket, illetve ezek megoldását. Példaként a jogalkalmazás jogpolitikai irányelveit és az 1977. évi IV. törvényt hozta fel; megjegyezve, hogy jelentős lenne, ha a Legfelsőbb Bíróság jogértelmező, jogfejlesztő tevékenységét, ügykörét magasszintű dokumentumok rendeznék.

*Rácz Attila,* a Jogtudományi Intézet főmunkatársa elemezte a bírói jog alkotása tilalmának történetét, majd megjegyezte, hogy a Legfelsőbb Bíróság jogértelmezési normái funkcioná-

lisan és gyakorlatilag a végrehajtási rendeletek szerepét játsszák, s noha új magatartási szabályt nem tartalmazhatnak, közvetlenül kötelezőek, sőt kikényszeríthetőek.

Lehet azon vitatkozni persze, hogy kiadható, vagy ki kell-e adni tilalmakat a bírói jogalkotás ellen — de ennek nem sok értelme lenne. Ha jognak olyan magatartási szabályt tekintek, amelynek érvényesítése az állami szervek által kikényszeríthető, akkor ennek alapján a Legfelsőbb Bíróság elvi iránymutatásai is, a kollektív szerződések is a tsz-ek alapszabályai is, sőt egyes íratlan szabályok is (l. pl. a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés tényállása mögötti esetleg íratlan foglalkozási szabályok stb.) jognak tekinthetők.

Az illegális és törvénysértő jogkeletkezés mindenesetre az alkotmányosság teljes fellazulását eredményezheti — intett óva a felszólaló.

*Schmidt Péter,* az ELTE tanszékvezető professzora az elmélet és a gyakorlat különállására történő rávilágítással indította hozzászólását.

Álláspontja szerint a bíróság szerepét lehet jogi szempontból vizsgálni ugyan, amely körben a társadalmi fejlődés polgári szakaszában keletkezett elvekkel — amelyeket vagy elfogadok a jelen korban, vagy nem — szembesítem a valóságot, s mint az államiság egyes korlátait tekintem ezeket; de evvel a megközelítéssel vajmi keveset érhetünk el.

A jogalkotás oldaláról is vizsgálható a problematika: megállapíthatjuk, hogy jogalkotásunk túlzottan államigazgatás-centrikus abban az értelemben, hogy a jogalkotás az ágazati miniszteri szintnél domborodik ki a leginkább, ennek következtében a jogalkotás társadalmi kontrollja igen alacsony szintű, különösen ha ehhez hozzá tesszük, hogy a képviseleti szervek tartalmi szerepe sem alakul a legkedvezőbben, sőt, meglehetős kívánni valókat hagy maga után. Ennek egyik, csak számokkal illusztrált példája, hogy míg *1948-ig évente 50—60 törvényt alkotott az Országgyűlés, addig azóta napjainkig évente 3—6 törvény megalkotására kerül csupán sor, azok is döntően ún. keretjogszabályok, amelyeket a jogalkalmazó szervek töltenek meg tartalommal.*

A helyzet kulcsa a hatalomgyakorlásban és konzekvenciáiban keresendő — mondotta *Schmidt professzor* —, így ha az ágazati jogalkotást kérdőjelezzük meg, inkább eljutunk a Legfelsőbb Bíróság helyének és szerepének pontosabb meghatározásáig. Úgy tűnik, mintha maga a Legfelsőbb Bíróság időnként ágazati szervként tűnne fel. Ezért hatalmi eszközökkel kellene garantálni a határvonalat — a bíróságnak a jogalakításban betöltött szükségszerű szerepe elismerése mellett — a kötelezővé tehetőség és az iránymutatás között.

*Kovács László,* az Igazságügyi minisztérium osztályvezetője felvetésében kifogásolta, hogy a vita nem tisztázta a jogalkalmazás fogalmát: álláspontja szerint a jogalkalmazás terjedelme mindenkor függvénye a jogalkotás módjának, ha a jogalkotó bizonyos kérdéseket a jogalkalmazóra bízva nyitva hagy, ezen kérdések megválaszolása a jogalkotó szándékából még jogalkalmazásnak minősülnek. A bíróság feladata a jogrend koherenciájának megőrzése is — amíg ezt teszi, addig tevékenységének terjedelme nem haladhatja meg a jogalkalmazás kereteit.

*Samu Mihály,* az ELTE tanszékvezető professzora elsőként azt húzta alá hozzászólásában, hogy a kérdés megközelítésében a jognak a társadalom totalitásában való szemlélése nyújthat csupán segítséget, meghaladva azokat a nézeteket, amelyek a jogpozitivizmus, az etatizmus vagy akár a jogi nihilizmus talaján állanak. A jog nem csupán politikai parancs, ellenkezőleg, önálló tényezőként lép fel, ilyeténképpen el kell helyezni a társadalom szabályozási rendszerében.

Ebben a rendszerben, történetileg tekintve — hangsúlyozta *Samu professzor* — bírói jog és bírói jogalkotás mindig is volt, s ez alól nem kivétel a szocialista fejlődés sem. A jogforrási rendszerben egybemosódnak a jogi szabályok és az államigazgatási normák, a jogalkotás minőségi sajátszerűségeinek kidolgozása még nem teljes; ennek következtében is leszögezhető az, hogy a bíró nem lehet jogalkotó, ám ez csak ideologikus megfogalmazás, ha a történeti szükségszerűségek, körülmények másként kívánják meg.

Sajnálatos, hogy a jog tekintélye alacsony nívón áll, a jogi értékek hangsúlyozása nem kellő mértékű, a jogászok szakmai követelményei és személyiségük problematikája háttérbe szoruló kérdések, a politikai vezetés és az igazságügyi szervek párbeszéde nem elég élénk — fejezte be hozzászólását Samu Mihály.

A hozzászólásokat *Bodnár Zoltán,* az ELTE tanársegédje véleményével zárta a tanácskozás. Bodnár Zoltán a kérdés többoldalú megközelíthetőségét hangsúlyozta, amikor Somló Bódogra hivatkozva elsőnek felvillantotta azt a tételt, miszerint csak egy jog képzelhető el, az, amit a bíró ítél. E jogszociológiai problémafelvetés eliminálja a fentebb említett kérdések zömét.

Másodikként a jogforrás oldaláról való szemlélés lehetősége vetődik fel; ha ezt a legszélesebb értelemben vett jogképzési-jogalkotási folyamatként fogom fel, ismét más válaszokat találhatok a kérdésekre.

A jelenlegi jogalkotási folyamatban a jogalkotás túlterjeszkedik a kifejezetten jogalkotó szerveken, a Legfelsőbb Bíróság tekintélye, tapasztalatai, jogkörei folytán gazdagodik ez a folyamat egyfajta sajátos precedensrendszerrel, amely nem is igen szüntethető meg, amíg a jogalkotó szervek bizonyos kérdéseket a jogalkalmazóra bíznak. Ez utóbbinak a mértékén lehet csupán vitatkozni, amely ha alkotmánysértő, a törvényességet lazító jelenség — márpedig hozzászóló véleménye szerint az —, akkor mint ilyen, mindenképpen megszüntetendő.

A vitát *Szilbereki Jenő, a Legfelsőbb Bíróság elnöke* zárta le összegző igénnyel, méltatva a konferencia jelentőségét.

Az elméleti jogtudomány képviselőinek felvetései, megjegyzései a legkevésbé sem megnyugtatóak — mondotta Szilbereki Jenő —, s nem is egységesek az álláspontok.

Megalapozatlanok azok az állítások, amelyek az ítélkező és elvi irányító tevékenységet szembeállítva elemzik a Legfelsőbb Bíróság tevékenységében, amelyek az információszerzés és felügyelet intézményét rossz, hierarchikus viszonyokkal visszaélő formával azonosítják, amelyek a jogalkotást nem a megfelelő módon teszik kritika tárgyává.

A gyakorlat képviselői között sincs egyetértés — de itt sem tagadják elvileg a bírói jogképződés lehetőségét, ha az a jogfejlesztő jogértelmezés keretein belül marad; ez az a határ, amit meg lehet és meg is kell húzni — hangsúlyozta az elnök.

A bíróságokon napjainkban generációváltás van folyamatban, nagyon igaz, hogy az emberi tényezőket fokozottabban kell figyelembe venni.

A Legfelsőbb Bíróság hivatott a jogértelmezésre, de nem csupán egy lépcső a végrehajtásban, nem pótol semmiféle végrehajtási jogszabályt állásfoglalásaival. *Az alkotmányjogi kontrollt hiányolók megfeledkezni lát-*

*szanak az Alkotmányjogi tanács ilyen irányú hatásköreiről és feladatairól, az Országgyűlés beszámoltató jogköréről, az Országgyűlés Jogi, Igazgatási és Igazságügyi Bizottságának munkájáról* — mondotta Szilbereki Jenő. A Legfelsőbb Bíróság elnöke ígéretet tett arra, hogy a tanácskozás teljes anyaga tanulmánykötetbe szerkesztve kézbevehető lesz minden érdeklődő számára a nem túl távoli jövőben.

A hallgató számára egyértelművé válhatott, hogy a címben szereplő tárgykörre vonatkozó nézetek nem egységesek ugyan, de korántsem állanak annyira távol egymástól, hogy tanácskozásokon, vitákon csiszolódva ne lehetne részleges eredményeket elérni e bonyolult problematika megoldási vázlatait tekintve. Kétségtelen, hogy a bíróságok jogfejlesztő- jogalakító tevékenységét is ugyanazok a társadalmi mozzanatok, összetevők, jelenségek kondicionálják, mint a társadalom más egyéb jelenségeit. Mindezek feltárása előfeltétele az előbbre lépésnek.

*Bányai László*

## Axiológia és jog

### Jugoszláv—magyar módszertani konferencia az MTA ÁJI-ben

A jugoszláv—magyar akadémiai együttműködés keretében 1984-ben Radomir Lukic professzor, akadémikus, a Szerb Tudományos és Művészeti Akadémia volt elnökhelyettese által Belgrádban megrendezett első munkaértekezlet folytatásaképpen 1986-ban a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében az együttműködésben résztvevő szakemberek ismét találkoztak és megvitatták az axiológiai módszer egyes kérdéseit érintő, előzetesen írásba foglalt és a partnereknek előzetesen megküldött referátumaikat. Jugoszláv részről Radomir Lukic, Nikola Viskovic, magyar részről Péteri Zoltán, Peschka Vilmos, Varga Csaba és Sajó András tartott előadást. Az egyes előadásokat vita követte. Anton Perenic írásban küldte el hozzászólását.

Az előadásokban *a jog, a jogrend és a jogtudomány,* egyrészt *mint értékmérő,* másrészt *mint az értékelés tárgya szerepelnek.* Az uralkodó osztály politikai hatalmának és ideológiájának azonban mind a két viszonyban központi jelentőséget tulajdonítanak, mivel a domináns politikai ideológia jelöli ki a jog számára a jog által realizálandó értékeket, és megvalósításukat is egyaránt. Így a jog, jogrend, valamint a jogtudomány politika- és értékelkötelezett. Minden tudományos és jogászi tevékenység valamilyen politikailag legitimáló értéket valósít meg. Nincs értékmentes tudomány, mivel az objektivitás és az értékmentesség eszménye maga is értékválasztáson alapul *(Peschka Vilmos: Érték és jogtudomány).*

Az első viszonyt, melyben *a jogtudomány mint értékmérő szerepel, N. Viskovic (Jogi értékek és a jog marxista elmélete)* a jog általános elmélete előtt álló feladatok vonatkozásában tárgyalja. Szerinte a feladatok egy része *leíró* és *magyarázó,* míg egy másik része pedig *preskriptív* jellegű. Így a szükséges jogi értékelés folyamatának, fajtáinak és forrásainak leírása és magyarázata: milyen társadalmi viszonyt szabályozzon a jog (azaz melyek a jogilag releváns társadalmi viszonyok) és milyen módszerrel (közjogi vagy magánjogi, kogens vagy diszpozitív, törvényhozói vagy bírói)?

A jog tágan felfogott elméletének további feladata preskriptív jellegű. El kell végeznie a pozitív jogi értékek, valamint az értékelés módjainak kritikáját a jogi cselekvések minden formájában, valamint meg kell határoznia és csoportosítania az értékeket. Javaslatokat tehet az értékhierarchia megváltoztatására és új értékeknek a jogba való bevezetésére is; állást foglal az esetleges értékkonfliktusokban *(Lukic: Axiológiai módszer a jogban).*

Az értékek csoportosításában (Viskovic és Lukic) megkülönböztettek *egyetemes emberi* és ún. *instrumentális; általános* és ún. *jogi értékeket.* Az elsődleges emberi értékről valóságítélet nem, csak értékítélet alkotható. Nem állítható, hogy igaz vagy hamis, csak helyes vagy sem, illetőleg elfogadható vagy sem. Értékét önmagából és nem egy magasabb értékből nyeri. Az ún. másodlagos vagy instrumentális érték levezetett érték, értékmivoltát magasabb értékből nyeri. Instrumentális érték, mivel eszköze a magasabb érték megvalósításának. Ez utóbbiról nemcsak értékítélet, de valóságítélet is alkotható. Az általános értékek megvalósulásának a jogi értékek az instrumentumai. A jogi értékek mint törvényesség, jogbiztonság, rend, hatékonyság, béke stb. a jogrend jogszerű működését biztosítják, amely nélkül a jog, s így a benne megtestesülő általános értékek jogi és szociológiai érvényesülése is lehetetlenné válna.

A második viszonyban, amelyben az *értékmérő jog, jogrend és jogtudomány* mint az értékelés tárgya szerepel, két kérdésre keresik a választ: 1. *Lehet-e a jog, jogrend és jogtudomány értékelés tárgya?* 2. Ha az első kérdésre a válasz igen, akkor *mi az az értékmérő, amelyben a jog, jogtudomány és jogrend megmérhető?*

*Sajó András (Miért lehet közömbös a jog az igazságossággal szemben?)* szerint a jog igazságosság — alapú bírálata irreleváns. Először is minden bírálatnak a maga érvényességi körére kell korlátozódnia, így nem helyes a jogrendet mint okozatot bírálni az ok helyett. Az uralkodó társadalmi rend hozza létre a jogrendet, mint hatékony eszközt a saját fenntartására. Az értékességi alapú bírálat célpontja tehát helyesen nem a jog, hanem a társadalmi rend. Minden társadalmi rend igazságos az uralkodó osztálynak és igazságtalan a hatalomban nem részesedőknek. De a jogrend ezzel a bírálattal közvetlenül nem tud mit kezdeni, hiszen a jogrend maga mondja meg, hogy mi igazságos és mi nem. Az igazságossági alapú kritika így a jog érvényességét nem érinti, hiszen a címzettek által igazságtalannak tartott jogi normát is végre kell hajtani. A szociológiai érvényességét azonban igen, hiszen egy igazságtalannak tartott jogszabályt, ítéletet vagy jogrendet a társadalom meg fog kerülni, ki fog játszani. A jogrend relevánsan egyedül, a jogszerűségében bírálható, ha a jogrend működésében zavarok keletkeznek. A jog önkényessége, kiszámíthatatlansága megnyilvánulhat egyes ítéletekben, ez azonban kevéssé befolyásolhatja az egész működését. Ha azonban a zavar állandósulva a jogrendszer lényegévé válik, a jog nem igazságtalan, hanem — általánosan követhető szabályrendszer híján — teljességgel jogszerűtlen.

Ha a jog megszűnik ésszerűen működő konzisztens rendszer lenni, a jogszabály címzettjei számára elveszti értékhordozó jellegét. *(Varga Csaba: A jog belső erkölcsisége)* A jog pusztán külső jelzéssé alakul — a híres lukácsi vasúti menetrend példája szerint — nem lesz több, mint cselekvésünk külső feltételrendszerének önmagában közömbös alkotórésze. Ez a helyzet, ha az államra a fejlődés zavara folytán túl sok feladat hárul, vagy az állam mögöttes politikai megfontolásokból túl sok feladatot vállal magára, ame-

---

*Bányai László* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi intézet (Budapest).

lyet azonban képtelen ellátni. A normális működés hatékony feltételei biztosításának, a tényleges cselekvés hiányát vagy csődjét értelmetlen korlátozásokkal és tilalmakkal kísérli meg áthidalni. Az eredmény; a jog nemcsak megszűnik mint értékhordozó jelenség, de elveszti jogszerűségét is. Ezen szélsőséges, bár nem ritka esetet kivéve a jog értékhordozó jelenség, de mint ilyen a jogrend címzettjei szempontjából még minősülhet értéktelennek. Ha a jogalkotónak és a jogrend címzettjeinek értékrendje megegyezik, akkor a jogalkotónak *ún. külső erkölcsi,* ha nem, akkor *belső erkölcsi hitele van.* E fogalom (mely Fullertól származik) szerint a jognak általánosnak, kiszámíthatónak, fizikai cselekvésre irányulónak, világosnak, ellentmondásmentesnek, lehetségest követelőnek, bizonyos állandósággal rendelkezőnek kell lennie, és a hivatalos cselekvést a kinyilvánított szabállyal megegyezőnek kell mutatnia. Enélkül a jog nem lehet értékhordozó jelenség, sőt még jog sem.

*Perenic* szerint *(Az axiológiai módszer korlátairól a jogban)* a jog, jogrend és a jogtudomány értékmérőjét vagy a jogban magában vagy pedig jogon kívüli tényezőben mint pl. a morálban keresik.

*Péteri Zoltán (Az értékek megalapozásának kérdései a szocialista jogelméletben),* és *Peschka Vilmos (Érték és jogtudomány)* a polgári értékelmélet kritikájából kiindulva kísérelnek meg egy szocialista jogi értéktant megalapozni. A világ duális szerkezetére alapozó kantiánus elmélettel szemben, mely szerint a Sein-ből levezethetetlen a Sollen és viszont, Hegel nyomán Marx a világ egységét, Hegellel szemben a lét elsőbbségét hirdeti a tudattal szemben. A világ egységének alapja az okozatosság törvényszerűségének egyetemes érvénye, amely azonban másként érvényesül a természetben és másképpen a társadalomban. A természeti tények viszonylagos közömbösségével szemben a társadalmi tények az emberi cselekvések produktumai. Így az értékelő tevékenység az emberi akarat cselekvő megnyilvánulása, szubjektív állásfoglalást feltételez. Az értékeknek a szubjektív, relatív állásfoglalásokon felülemelkedő objektív megalapozását Péteri és Peschka is a marxi ún. *„emberi lényeg"* fogalmában tételezi, amely mint értékmérő nem örök, minden emberre jellemző elvontságok összefoglalása, hanem összetevői a szakadatlan társadalom-történeti fejlődés termékei. A konkrétan értelmezett emberi lényeg, mint értékmérő alapvető attributumai: a *munka,* a *társadalmiság,* a *tudat* és az *univerzalitásra törekvés.* A jog, a jogrend, ill. a jogtudomány akkor minősül értékesnek, ha elősegíti az ember nembeli lényegének kibontakozását, s akkor értéktelen, ha gátolja.

Az eszmecserék befejeztével a résztvevők megállapodtak, hogy az együttműködést a következő tervidőszakban is folytatják. Lukic professzor készznek mutatkozott a harmadik módszertani értekezlet Belgrádban történő megrendezésére. A következő találkozó — amelynek témájául a résztvevők a *Modernizáció és a jog* kérdéskörében egyeztek meg, remélhetőleg ugyanolyan sikeres lesz, mint amilyen a kétnapos budapesti tanácskozás volt.

Андраш Шайо:

*О дальнейшем развитии венгерского природоохранительного права*

В Венгрии равно как и в других странах общественность и развитие права уже долгое время занимаются вопросами ухудшения состояния окружающей среды. Вопреки нарастающему опасению и усиливающемуся регулированию состояние окружающей среды вызывает опасение во многих отношениях. По мнению ряда исследователей безуспешность регулирования объясняется неудовлетворительностью исполнения. В 1986 году Институт государства и права ВАН и кафедра хозяйственного права Экономического университета им. К. Маркса вели исследование в сфере промышленных предприятий в том плане, что производители как поступают под влиянием вызова предписаний относительно охраны окружающей среды. В настоящей статье представляются главные выводы исследования и, используя также международный опыт, сделаны предложения de lege ferenda.

Ласло Шойом:

*Некоторые предварительные вопросы распределения рисков окружающей среды*

Автор в данной статье обращает внимание на проблематичность основных понятий, употребляющихся в венгерском природоохранительном праве. Понятие *распределяемого риска окружающей среды* является тем более неопределенным, чем более мы отдаляемся от возмещения ущерба по гражданскому праву и приближаемся к государственному разрешению, учитывающему в первую очередь риск в будущем. Размещение убытков и рисков не является независимым от того, что они могут ли реально распределены и на кого они могут возложены. В оценке рисков общественность также должна играть роль. Необходимо обеспечить участие заинтересованных в процессе разрешения. Определение риска является придатком не только технических, но и оценочных точек зрения. В венгерском праве аксиомой употребляется принцип polluter pays principle, который, однако, не объясняет то, что какую часть риска надо разместить и на кого надо ее возложить. Особенно проблематично определение с юридической точки зрения той стороны, которая причиняет загрязнение, связанное с потреблением. Реализация принципа причиняющей стороны может иметь и конституционно-правовые пределы.

Андраш Тамаш:

*Штраф и бонум в интересах охраны окружающей среды*

Характерным санкционирующим элементом системы требований, предъявляемых к охране окружающей среды, является природоохранительный штраф. В данной статье рассматривается социальная роль этой системы требований и штрафов в социологическом, экономическом и юридическом аспектах. Штраф представляет собой принуждающий, побуждающий механизм, который признает противоправными формы поведения, оказывающие отрицательное влияние на окружающую среду, и санкционирует их. Однако этот механизм не учитывает положительных форм поведения, связанных с окружающей средой (те меры и инвестиции по охране окружающей среды, инициаторшей которых является сторона, которая потенциально или реально загрязняет окружающую среду). В социальном плане и с точки зрения охраны окружающей среды эти положительные формы поведения, то есть «бонум» загрязняющей окружающую среду стороны, в принципе могут быть соизмеримыми с формами поведения, которые ставят под угрозу окружающую среду и подают повод к применению штрафа. Более того, с помощью разрабатываемой очковой системы зачет также может иметь место. По мнению автора, сущность этого состоит не в том, что это — механизм, понижающий штраф, а в том, что это такая система, которая может повысить инициативу и активность в форме фактических мер и инвестиций по охране окружающей среды.

Габор Тёрёк:

*Некоторые вопросы системы органов по охране окружающей среды в Венгрии*

В статье рассматривается движение расходов, уделенных на охрану окружающей среды в течение последней пятилетки. На основе этого автор приходит к следующему выводу: ввиду того, что в Венгрии многие органы осуществляют природоохранительные задачи и между ними не всегда имеется должная согласованность, неудовлетворительной является эффективность капитальных вложений в сфере охраны окружающей среды. С учетом этого автор делает предложение для создания единой системы органов.

András Sajó:

*Über die Weiterentwicklung unseres Umweltschutzrechts*

In unserem Lande, genauso wie in anderen Ländern, befasst sich das Allgemeininteresse und auch die Rechtsentwicklung schon lange mit den Fragen der Verschlechterung der Umwelt. Trotz steigender Besorgnis und immer strengerer Regelung gibt der Zustand der Umwelt in vielerlei Hinsicht einen guten Grund für diese Besorgnis. Die Erfolgslosigkeit der Regelung, so meinen die meisten Forscher, ist der nicht genügenden Durchführung zu verdanken. Das Institut der Staats- und Rechtswissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und der Lehrstuhl für Wirtschaftsrecht an der Karl-Marx Volkswirtschaftlichen Universität haben in 1986 im Kreis der Industriebetriebe untersucht, wie diese auf die Forderungen der Umweltschutzregelung reagieren. Die Studie stellt die wichtigsten Lehren der Untersuchung dar, und macht davon hinausgehend mit der Anwendung internationaler Erfahrungen de lege ferenda Erwägungen.

László Sólyom:

*Vorfragen der Risikoverteilung im Umweltrecht*

Die Studie problematisiert zwei Grungbegriffe des ungarischen Umweltrechts. Der Begriff der *zu verteilenden Umweltbelastung* ist im zivilen Schadensrecht noch relativ bestimmbar; weit unsicherer ist er hinsichtlich der Genehmigungsverfahren, die sich aufs künftige Risiko beziehen. Die Bestimmung der Schaden und Risiken hängt auch davon ab, ob sie real verteilbar sind, und wer die Risikoträger sind. Die Öffentlichkeit muss in der Abschätzung der Umweltrisiken beteiligt sein, ebenso müssen die Betroffenen im Genehmigungsverfahren mitwirken. Die Risiken sind auch durch die Wertordnung mitbestimmt. Das Verursacherprinzip sagt in sich nicht aus, wer und für welchen Teil der Umweltbelastung verantwortlich ist. Inwieweit sind z.B. Verbraucher Verursacher i.S. dieses Prinzips? Die Geltendmachung des Verursacherprinzips kann weiterhin durch das Verfassungsrecht begrenzt werden.

Gábor Török:

*Einige Fragen des Organisationssystems unseres Umweltschutzes*

In der Studie wird die Gestaltung der Ausgaben für Umweltschutz in den vergangenen 5 Jahren untersucht. Dadurch kommt der Autor zu der Schlussfolgerung, dass die Effektivität der Investitionen für Umweltschutz in Ungarn unzureichend ist, da mehrere verschidene Organe Aufgaben auf diesem Gebiet zu erfüllen versuchen und manchmal fehlt es unter Ihnen Abstimmung und Koordination. Deshalb wird in der Studie der Ausbau eines einheilichen organizatorischen Systems vorgeschlagen.

András Sajó:

*On the improvement of our laws on the protection of the environment*

The questions of the deterioration of the human enviroment have been widely discussed by the Hungarian public opinion, similarly to other countries. In spite of the rigorous rules, the state of the envi-

roment has not been changed for the better. According to numerous scholars, this fact is due to the deficiencies of the enforcement of the law. The Institute for Legal and Administrative Sciences and the Economic Law Department of the Karl Marx University for Economics organized a joint research programme in 1986 to throw light on the behaviour of industrial firms, reacting to the challenges of the pollution control regulations. The study accounts on the results of this research, also developing proposals thereof.

László Sólyom:

*Some preliminary questions on the distribution of environmental risks*

The paper calls attention to the ambivalent basic terms used in the Hungarian environmental protection law. The term of *environmental risks to be distributed* becomes more and more uncertain as we move away from the civil law tort towards the state licences (which deal primarily with future risks). The placement of damages and risks is not separated from the fact whether these are distributable and can be placed on somebody. The publicity should acquire a role in the estimation of risks. The involvement of the interested persons should be made possible in the permission procedure. The determination of risks is depending not merely on technical aspects, but value aspects as well. The *„polluter pays" principle,* which is taken as an axiom in the Hungarian law, by itself hardly can tell: which part of the risk should be placed and on whom. The determination of the legally culpable party of the pollution involved with consumption is particularly problematic. The usage of perpetrator principle can have constitutional law obstacles too.

András Tamás:

*Fine and bonum for the protection of environment*

A characteristic sanction element of the environmental requirements are the environmental fines. The article surveys the social role of this system of requirements and fines from the aspects of sociology, economy and law. The fine is a coercive-persuasive mechanism: it characterizes the negative effects on environment as illegal and prescribe fines as sanctions against them. It ignores the positive attitudes to environment, e.g. the self-initiated environmental measures, investments by the potential or real polluter. These positive behaviours, the „bonum" acts of the polluter can be theoretically compared to the negative behaviour, which represent dangers for the environment, giving reasons for fines. Even more, by the help of an eventual point system some calculation would be possible too. According to the idea this mechanism would not be essentially a fine-reducing one, but sucha system, which would promote the initiative intention and activity concerning actual environmental protection measures and investments.

Gábor Török:

*Some problems of our environmental protection system*

The paper examines the changes in the expenditures of environmental protection in the past 5 years period. Consequently he concludes that because in Hungary more than one organ deal with the same environmental problems, among them there is no appropriate harmony, therefore the efficiency of the environmental investments is not satisfactory. Followingly he gives a proposal for the development of a uniform system of organisations.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-1188. Szeged, 6720 — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fq 5003

XLII. új évfolyam 6. szám Budapest, 1987. június hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-827 Telex: 224186 mkke h 1828 Budapest 5. Pf.: 489

TARTALOM

KEMENES BÉLA
A polgári jogi felelősség érvényesítése a népgazdaságban ... 269
HARMATHY ATTILA
Gazdasági szerkezet — verseny — jogi szabályozás .. 281
VÖRÖS IMRE
A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló tv. gyakorlatának margójára ... 286
PÁLFALVY JÓZSEF
Nem varázsszőnyeg, de mankó: Az ellenüzlet ... 294
VARGA EMIL
Az 1984. évi IV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai ... 301
BÁN CHRYSTA
Egyensúlyi problémák az üzemeltetési szerződéseknél ... 305
ROLF OSTHEIM
Az árverseny határai Ausztriában ... 313

**Szemle**

FALUDI GÁBOR
A szerzői jog kizárólagossága a Berni Uniós Egyezményben (BUE) — egy jogeset kapcsán ... 316

**Jogirodalom—Jogélet**

Prugberger Tamás: A fizetésképtelenségi jog kultúrés gazdaságtörténete a mai problémák tükrében ... 322
Török Gábor: Pillantás a színfalak mögé ... 325
Csanády Dániel: Modernizáció, jog, komparatisztika ... 326
Harmathy Katalin: Svájci—magyar szerzői jogi szeminárium ... 328

СОДЕРЖАНИЕ: *Бела Кеменеш:* Осуществление гражданско-правовой ответственности в народном хозяйстве — *Аттила Хармати:* Хозяйственная структура — соревнование — правовое регулирование — *Имре Вёрёш:* К практике применения Закона о запрете недобросовестной хозяйственной деятельности — *Йожеф Палфи:* Контрабизнес: не волшебное средство, но поддержка — *Эмил Варга:* Опыт практического применения Закона № IV от 1984 года и соответствующих правовых норм — *Криста Бан:* Проблемы равновесия в связи с договорами об эксплуатации — *Рольф Остгейм:* Пределы конкуренции цен в Австрии — *Обзор: Габор Фалуди:* Исключительность авторского права в Бернской конвенции (по поводу конкретного дела) — *Юридическая литература — юридическая жизнь: Тамаш Пругбергер:* Хозяйственно-культурная история законодательства по неплатежеспособности в свете современных проблем — *Габор Тёрёк:* Взгляд за кулисы — *Даниел Чанади:* Модернизация — право — компаратистика — *Каталин Хармати:* Семинар швейцарских и венгерских юристов по авторскому праву.

*INHALT: Béla Kemenes:* Die Geltendmachung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit in der Volkswirtschaft — *Attila Harmathy:* Wirtschaftsstruktur — Wettbewerb — rechtliche Regelung — *Imre Vörös:* Randbemerkungen zur Anwendungspraxis des Gesetzes über das Verbot der unlauteren Wirtschaftstätigkeit — *József Pálfalvi:* Kein Zaubermittel, nur eine Krücke: das Tauschgeschäft — *Emil Varga:* Die Anwendungspraxis des Gesetzes über das Verbot der unlauteren Wirtschaftstätigkeit — *Christa Bán:* Gleichgewichtsprobleme der Verträge über das Inbetriebhalten — *Rolf Ostheim:* Die Grenzen des Preiswettbewerbs in Österreich — *RUNDSCHAU: Gábor Faludi:* Die Ausschliesslichkeit des Urheberrechts in der Berner Konvention — Erörterung eines Rechtsfalles — RECHTSLITERATUR — *RECHTSLEBEN: Tamás Prugberger:* Die Kultur — und Wirtschaftsgeschichte des Insolvenzrechts im Lichte der heutigen Probleme — *Gábor Török:* Ein Blick hinter der Kulissen — *Dániel Csanády:* Modernisation, Recht, Komparatistik — *Katalin Harmathy:* Schweizerisch — Ungarisches Seminar über das Urheberrecht

*CONTENTS: Béla Kemenes:* The enforcement of civil law liability in the national economy — *Attila Harmathy:* Economic structure — competition — legal regulation — *Imre Vörös:* On the margins of the act prohibiting unfair economic activities — *József Pálfalvy:* Not a magic wand, only crutches: the barter — *Emil Varga:* Practical experiences of the application of the rules on the prohibition of unfair economic activities — *Chrysta Bán:* Equilibrium problems with contracts for operating — *Rolf Ostheim:* The limits of price competition in Austria. *Review. Gábor Faludi:* The exclusivity of copyright in the Berne Convention. A case study — *Legal literature-legal life. Tamás Prugberger:* The cultural and economic history of bankruptcy law in view of present day problems — *Gábor Török:* Looking behind the scenes — *Dániel Csanády:* Modernization, law, comparison — *Katalin Harmathy:* Hungarian—Swiss seminary on copyright law.

XLII. új évfolyam 6. szám Budapest, 1987. június hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-827 Telex: 224186 mkke h. 1828 Budapest 5. Pf.: 489

*Kemenes Béla*

# A polgári jogi felelősség érvényesítése a népgazdaságban*

## I.

*1.* A Népgazdasági Jogi Kutatóhálózattal kötött szerződés 3. pontja szerint: „A végtanulmány monografikus formában, tudományos jelleggel készül, az adott téma lehetőségeihez igazodottan vegye figyelembe annak nemzetközi (összehasonlító jogi) vonatkozásait, történeti fejlődését, a jelenlegi empirikus tapasztalatokat, és lehetőség szerint alakítson ki fejlesztési koncepciót (konkrét javaslatokat)."

*2.* A megkötött szerződésnek megfelelően a végtanulmány „A polgári jogi felelősség érvényesítése a népgazdaságban" tárgykörben készült el. Szükségtelen külön magyarázni, hogy a téma teljes feldolgozása egyetlen végtanulmányban már csak a szerződésben meghatározott terjedelmi okok miatt sem lehetséges; ugyanakkor figyelembe kell venni azt a körülhatárolás szempontjából jelentős tényt, hogy több témával összefüggő kérdéskörről külön önálló végtanulmányok készültek, mint pl. a szerződéses rendszer funkcionálása a népgazdaságban, vagy az újtípusú szerződéses jelenségek. E kérdéskörök közvetlenül vagy közvetve az általunk tárgyalt témakörrel is megfelelő összefüggésben vannak. Az elsődleges feladat tehát a megfelelő tematikai körülhatárolás, illetőleg a számbajöhető kérdéskörök súlyozása volt. A kutatóhálózat Igazgatótanács által is elfogadott tematikája a következő kérdéskörökre koncentrál:

*a)* A szerződések megkötésével kapcsolatos felelősségi kérdések;

*b)* A teljesítéssel kapcsolatos elvi-dogmatikai kérdések a polgári jogi felelősség tükrében;

*c)* A polgári jogi szankciók alkalmazásával kapcsolatos jogalkalmazási tapasztalatok, illetőleg problémák.

E válogatáshoz rövid indokolás. Teljesen kétségtelen, hogy a polgári jogi felelősség érvényesítésének, ill. érvényesülésének fő területe a népgazdasági kapcsolatokban a gazdálkodó szervek közötti szerződéses viszonyok. Kétségtelen ugyanakkor az is, hogy a szerződéses kapcsolatok két legdöntőbb fázisa a létrejövetel és a teljesítés. A felelősségi aspektus pedig döntően a szankciós mechanizmus funkcionálásában ragadható meg, ill. értékelhető. A felsorolt „alaptémákon" túlmenően a végtanulmány három további speciális kérdéskörrel foglalkozik.

*d)* Sajátos felelősségi kérdések az iparjogvédelem területén;

*e)* Környezetvédelem és felelősség;

*f)* A külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződéses kapcsolatainak felelősségi kérdései.

Valamennyi említett témával kapcsolatosan megjegyzendő, hogy a témakörök címében nem tartottuk szükségesnek külön-külön kiemelni azt, hogy a vizsgálódás a polgári jogi vonatkozásokra terjed ki, továbbá hogy a népgazdasági kapcsolatokat ragadja meg. Az erre történő alapvető törekvés és irányultság nem mindig egyszerű, hiszen pl. a környezetvédelem vagy az iparjogvédelem körében a szabályanyag állampolgári kapcsolatokat is felölel, másrészt pl. a polgári jogias szankciók nemegyszer keveredtek igazgatási stb. jellegű elemekkel. Mindezek ellenére megismételjük: a polgári jogi felelősség népgazdasági jellegű kapcsolatokban történő érvényesítésének bemutatása volt a témakörök kimunkálásánál a meghatározó szempont.

*3.* A felsorolt 6 témakörnek fejezetenkénti tárgyalását a Zárórész: Következtetések, javaslatok c. befejező fejezet követi. A fejezet lényegét, célkitűzését e rész címe önmagában tükrözi. Itt kerül sor néhány olyan polgári jogi felelősségi elhatárolási kérdés, illetőleg dogmatikai probléma megvilágítására, melyek „általános felelősségi jogi" érvényük mellett a

---

*Kemenes Béla* tanszékvezető egyetemi tanár, József Attila Tudományegyetem (Szeged).

* A jelen dolgozat a Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat megbízásából végzett kutatásnak a szerző által készített zárótanulmányát ismerteti. A zárótanulmány megvitatására 1986. februárjában került sor a kutatóhálózat szervezésében és maga a zárótanulmány 1985 végén 224 oldal terjedelemben jelent meg, mint a Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat végtanulmányainak 12. kötete.

népgazdasági kapcsolatokban bizonyos sajátosságot mutatnak.

*4.* A végtanulmány elkészítése során törekedtünk érvényesíteni a végtanulmányokkal kapcsolatosan az 1. pontban leírt elvárásokat. A szükséges mértékben — terjedelmi okok miatt azonban nem túlméretezetten — foglalkoztunk az összehasonlító jogi problémákkal; minden fejezet tartalmaz intézménytörténeti áttekintést (bár ez egyes esetekben elkerülhetetlenül bizonyos átfedéseket eredményez); nagyon nagy figyelmet fordítottunk a jogalkotási, de főleg a joggyakorlati tapasztalatokra néha leíró, de ugyanakkor értékelési jelleggel; végül az egyes fejezeteken belül is, de a zárórészben különösen követett cél volt ésszerű és realisztikus javaslatok tétele.

*5.* A mondottaknak megfelelően a végtanulmány szerkezete:

I. Bevezetés

II. A szerződések megkötésével kapcsolatos felelősségi kérdések

III. A teljesítéssel kapcsolatos elvi-dogmatikai kérdések a polgári jogi felelősség tükrében

IV. A polgári jogi szankciók alkalmazásával kapcsolatos jogalkalmazási tapasztalatok, illetőleg problémák

V. Sajátos felelősségi kérdések az iparjogvédelem területén

VI. Környezetvédelem és felelősség

VII. A külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződéses kapcsolatainak felelősségi kérdései

VIII. Zárórész: következtetések, javaslatok.

Az egyes fejezetekhez rész- illetve esettanulmányt készítettek: Bándi Gyula (VI. Rész), Bánrévy Gábor (VII. Rész), Besenyei Lajos (II. Rész), Bérczi Imre (V. Rész), Kemenes István (IV. Rész), Tóthné Fábián Eszter (III. Rész).

## II.

A továbbiakban az egyes fő témakörök említett sorrendjében adunk áttekintést, illetőleg ismertetést a végtanulmányban foglalt legfontosabb megállapításokról, következtetésekről. Nem szorul különös bizonyításra, hogy a közel 230 oldal terjedelmű anyag olyan szelektálása, mely a rendelkezésre bocsájtott másfél ives terjedelmi keretek közé szorítandó, a jelen ismertetés elkészítését nehézzé és egyben néha „szívfájdítóvá" tette. Végül is talán érvényesült az a törekvés, hogy az ismertetésben tükröződjék a végtanulmány lényegi tartalma.

*A szerződések megkötésével kapcsolatos felelősségi kérdések* című fejezetben a végtanulmány alapvetően a szerződéskötést és a szerződés érvénytelenségét teszi vizsgálat tárgyává. A szerződéskötés során kiemelten foglalkozik a szerződéskötési kötelezettséggel és ezen belül az előszerződéssel. A jogszabályon alapuló szerződéskötési kötelezettséget abból a szempontból vizsgálja, hogy a szállító mikor tagadhatja meg a szerződés megkötését. Egyetért azzal a bírói gyakorlattal, hogy csak az eset összes körülményei alapján lehet megállapítani, hogy a felek közötti kapcsolat olyan tartós volt-e, hogy emiatt nem indokolt a kapcsolat megszakítása. A szerződés tartalmára nézve arra az álláspontra jut, hogy a bíróságnak minden olyan kérdésében dönteni kell, amely szükséges a szerződés létrejöttéhez. Ugyanakkor a bíróságot nem kötik a felek esetleges korábbi „részmegállapodásai".

Az előszerződés témakörében két kérdéskör taglalására kerül sor. Az egyik, hogy a bíróság a szerződés tartalmának megállapítása során milyen szempontok szerint jár el. A másik, hogy mikor lehet az előszerződés ellenére a szerződést megtagadni. Ez utóbbi kérdéskörrel kapcsolatban azt fejti ki a végtanulmány: annak vizsgálatánál, hogy a fél a szerződés teljesítésére képes-e, objektív szempontok alapján kell elbírálni. Pl. az a körülmény, hogy korábban hasonló szerződést a kötelezett hibásan teljesített, önmaga nem alapozza meg a teljesítésre való képtelenséget.

A szerződés érvénytelenségével összefüggésben a végtanulmány kifejti: annak ellenére, hogy a Ptk. szabályai egyaránt vonatkoznak az állampolgárok egymás közötti és a gazdálkodó szervek egymás közötti szerződéseire, a gyakorlatban nem elhanyagolható különbségek jelentkeznek. A legjelentősebb, hogy a gazdálkodó szervek egymás közötti szerződéseinél elsősorban a szerződés orvoslására törekszik a gyakorlat, emellett azonban bizonyos érvénytelenségi okok, mint pl.: tévedés, szolgáltatás és ellenszolgáltatás között feltűnő az aránytalanság.

Az érvénytelenséggel összefüggésben foglalkozik a végtanulmány az érvénytelenség és hatálytalanság kapcsolatával. A kérdés azért jelentős, mert a Ptk. 237. § (2) bekezdése alapján a bíró az érvénytelen szerződést — ha az eredeti állapot nem állítható helyre — a határozathozatalig hatályossá nyilvánítja. A tanulmány az irodalomban található álláspontok elemzése után kifejti: indokolt lenne a Ptk. hivatkozott rendelkezésének a megváltoztatása és a hatályossá nyilvánítás helyett a szerződés érvényessé nyilvánításáról beszélni. Ez a megoldás azzal a gyakorlati előnnyel is járna, hogy az úgynevezett bontásszerződések problémája is — legalábbis a jogkövetkezmény szintjén — megoldható lenne, mert alkalmazni lehetne a hibás teljesítésre vonatkozó szabályokat.

A végtanulmány a következőkben az egyes érvénytelenségi okokat vizsgálja. A semmisség körében kritizálja azt a gyakorlatot, mely szerint csak az objektív lehetetlenség eredményez semmisséget, a szubjektív lehetetlenséget pedig szerződésszegés körében kell elbírálni. Ez a gyakorlat abból a praktikus megfontolásból táplálkozik, hogy így egycsapásra megoldást nyer a szerződés érvénytelenségének az orvoslása is.

A megtámadás köréből a szolgáltatás és ellenszolgáltatás közötti feltűnő nagy aránytalanság azon esete érdemel említést, amikor ez az aránytalanság árverésen licitálás alkalmával alakul ki. A végtanulmány igenlően dönti el a kérdést, elsősorban azért, mert a feltűnő aránytalanság objektív kategória. Ugyancsak ezzel a megtámadási okkal kapcsolatos azon probléma, hogy hibás teljesítés esetén ez a megtámadási ok alkalmazható-e, vagy sem. A tanulmány a jelenleg alkalmazott bírói gyakorlattal szemben nemleges álláspontra helyezkezik. Álláspontját döntően arra alapozza, hogy a szolgáltatás és ellenszolgáltatás kötelező egyensúlyának a hibátlan teljesítést feltételező szerződésnél kell fennállni. Ennek megfelelően, ha hibásan teljesítenek, akkor a szerződést szegték meg, nem pedig érvénytelenséget idéztek elő. Az érvénytelenségi oknak a szerződéskötés időpontjában

kell fennállni, ebben az esetben pedig erről nem lehet szó.

A végtanulmánynak *a szerződés teljesítésével kapcsolatos elvi-dogmatikai kérdések* című fejezete főbb megállapításai illetve következtetései az alábbiakban foglalhatók össze. A szocialista országok gazdasági fejlődésének vizsgálatánál egy olyan kép bontakozik ki, amely alapján egyértelműen megállapítható, hogy az áruforgalom joga, különösen a gazdasági szervezetek szerződései más jellegzetességgel bírnak a szocialista társadalom gazdasági alapjának kiépítése idején, mint azt követően. Erre a következtetésre pedig az ad okot, hogy az európai szocialista államokban a termelőerők fejlődése következtében mindenütt sor kerül a gazdaságirányítási rendszer reformjára, folyamatos korrekciójára, amely nem jelentéktelen hatással volt és van a gazdasági élet ügyleteire. Erre a társadalmi gazdasági formációra jellemző, hogy szükséglet kielégítésre orientált legyen az anyagi vagy szellemi szükséglet.

A szocialista társadalmi-gazdasági rend a társadalmi tulajdon egységére, szervezettségére épül. Ezen belül is az átmeneti korszak időszakában meghatározó szerepet tölt be az állami tulajdon. Az említett körülmények megváltoztatják a szerződés funkcióját, nem csupán olyan vonatkozásban, hogy más lesz a célja, hanem objektíve is nem az egyetlen jogi eszköz már, amely a gazdasági élet elkülönült egységeit összekapcsolja. Előtérbe lép mindaz a jogi eszköz, amely alkalmas a szervezett irányítást elvégezni. Az indirekt irányítás kifinomultabb eszközei mellett azonban nagyobb szerepet kap a szerződés. Bármelyik típusú gazdaságirányítási rendet alkalmazza is a szocialista társadalom, fontos szerepet kap három alapelv. Úgymint: a tervszerűség elve, az együttműködés elve és az ún. reális teljesítés elve.

A tervszerűség elve korán jelentkezik. Ez alatt a szakirodalom mindvégig azt érti, hogy az állami terveknek hatása van a szocialista gazdasági egységek közötti kapcsolatokra, ha mélysége különböző is. A szerzők egy része kiterjesztette a tervgazdálkodás hatását az állampolgárok beszerzéseire is, ezért úgy véli, hogy a tervszerűség elve az ő szerződéseikben is érvényesül. A történeti vizsgálódások azt mutatják, hogy a gazdaságirányítást direkt eszközökkel megvalósító rendszer mellett az állami tervek, tervutasítások közvetlen szerepet játszanak mind a polgári jogi viszonyok létrehozásában, mind pedig annak teljesítésében, meghatározza ezzel az ellátást, a megtermelt javak elosztását stb. Ebben a rendszerben többnyire nemcsak a gazdálkodó egységek kötnek szerződéseket, hanem a különböző fokozatú irányító szervek is. Ez utóbbiak célja a tervek lebontása, részletezése, egyeztetése és ezáltal a végrehajtás megkönnyítése, az előbbieké pedig túlnyomórészt a tervek teljesítése, noha korrekciós lehetőségük is van korlátozott mértékben.

Az együttműködési alapelv az előbbiekből következően szintén azon alapul, hogy a szerződések teljesítése az egész társadalom javát szolgálja, tehát mindkét félnek egyaránt kötelessége a teljesítés elősegítése. Ugyanezt támasztják alá a társadalom etikai követelményei is. Ez az alapelv annyira magától értetődő volt a legutóbbi időkig, hogy különösebb vitát nem váltott ki. A tervszerűség elvére valamint az együttműködés elvére egyaránt jellemző, hogy ez nem csupán a polgári jog ill. ezen belül a kötelmi jog alapelve, hanem ettől lényegesen szélesebb körben hat.

Az úgynevezett reális teljesítés elvét szocialista országunk szakirodalmának döntő többsége a szocialista társadalom szerződésteljesítési alapelveként tart számon. Kialakulását lényegében a Szovjetunióban 1933-ban hozott törvénycikkel hozzák összefüggésbe, amely szabályozta a gazdálkodó szervezetek közötti szerződések legfontosabb részleteit (Törvénytár 1933. évi 73. szám 445. cikkely). Ezzel a jogszabállyal a korábban is érvényesült általános szerződéskötési kötelezettség kiegészül a kötelező kötbér bírság kikötésével szerződésszegés esetére. Mindez egyben az állammal szembeni kötelezettsége is a feleknek, akár jogosulti, akár kötelezetti pozícióban vannak. Ugyancsak ez a jogszabály mondja ki először azt is, hogy a kötbér és a bírság megfizetése nem mentesít a teljesítés alól. Másszóval ez azt jelenti, hogy az „in natura" teljesítés válik kötelezővé. Mégpedig a szerződésben foglaltaknak megfelelően, mivel az a feltételezés szerint adekvát a népgazdasági tervvel. A szocialista országok gazdasági irányítása nehéz helyzetben kihagyta a szerződéseket és közvetlenül teljesítésre kötelezett. Ez lényegében hadigazdálkodás jellegű megoldás, ami konszolidált körülmények között nem felelt meg, éppen ezért nem is mondhatjuk, hogy ez feltétlenül hozzátartozik a szocialista gazdálkodás módszereihez.

Az „in natura" teljesítés követelménye eddig kétségkívül együtt járt a direkt irányítási rendszerrel, valamint a hiánygazdálkodással, és ez volt a reális teljesítés elvének magva. Annak tágabb értelme, mely szerint a teljesítés úgy kötelező, ahogy az szószerint megegyezik a szerződéssel, lényegében már idegen a polgári jogtól, főként azért, mert adminisztratív intézkedések végrehajtását szolgálja. Ennek a következménynek legfőbb buktatója, hogy a szerződés elszakadt a valódi szükséglettől esetleg már létrejövetelkor is, de ha ez később következett be, akkor is csak szűk lehetőség volt a korrekcióra.

A fejlődés folyamán az igények növekedése, a rendelkezésre álló termékek bővülése, a szükségletek gyorsabb változása nem tűrte már ezeket a megoldásokat. A fejlődés iránya a gazdálkodó egységek önállóságának, felelősségének és kockázatviselésének növekedése, a gazdaságosság fokozottabb figyelembevételének irányába mutat. Ezzel együtt szükségképpen változik a népgazdaság területén a szerződések funkciója is. A gazdasági ösztönző rendszer kiépítésével történő irányítás területén — hol többé, hol kevésbé — egyre inkább a vállalati érdekre épülve követik a szükségletet. A korábbi merev normák akadályozzák a minőségi változás mellett az új formában megjelenő népgazdasági érdek érvényesülését. Az ipari és a mezőgazdasági termékforgalom, valamint a beruházások megvalósítása területén alkalmazott szerződések radikális átalakítása ment végbe a gazdasági reform hatására. Ezek a módosítások közelebb hozták a gazdálkodó egységek közötti szerződések szabályait a Ptk-ban érvényesülő és az állampolgárok ügyleteit alapulvevő szerződésekhez jogdogmatikai szempontból. Ezek a változások az 1977. évi IV. törvénnyel beépültek a Ptk-ba, a szerződés teljesítésére vonatkozó szakasz megmaradt, azonban kiegészült a következőkkel: „A szolgáltatásnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy azt rendeltetésének, illetőleg a szerződésben kikötött vagy egyébként a szerződéskötéskor a

kötelezett által ismert célnak megfelelően lehessen felhasználni." Ez lényegében a korábbi lakonikus rövidségű parancs oldottabb megfogalmazását jelenti. Ráirányítja a figyelmet a rendeltetésszerű ill. a szerződésből megállapítható, vagy a kötelezett által egyébként ismert célnak megfelelő felhasználhatóságra. A Ptk. 277. szakaszának 1. bekezdése volt az a normatív rendelkezés, amelyre a hazai irodalom a reális teljesítés elvének tágabb fogalmát alapozta. (A szerződéseket tartalmuknak megfelelően, a megszabott helyen és időben, a megállapított mennyiség, minőség és választék szerint kell teljesíteni, a szolgáltatás pénzzel nem váltható fel — továbbra is megmaradt.) A szerződésszegésre vonatkozó szabályokból az is kiderül, hogy változatlanul nem a jogosult a kötelem ura. Ezek a szabályok mindkét fél érdekeit védik. Úgy tűnik, hogy a Ptk. teljesítésre vonatkozó szabályai alig változtak. Mégis a gazdasági életben legfontosabb szerepet játszó szerződéseknél a megrendelő részére a jogalkotó egy nagyon lényeges jogosultságot biztosított. Lehetővé tette számára — nem szankció gyanánt — az ellenállási jogot egészen a szerződés teljesítéséig, csupán azt a feltételt tartalmazza, hogy az ezzel okozott kárt meg kell fizetnie. Ez a szabály hivatott elismerni a változó szükségletekhez való igazodás jogát. Tehát amíg a teljesítési szabályok lényegében nem változtak, amíg a szerződés fennáll, addig a szerződés kötelező ereje a jogosult oldaláról feloldódott.

A végtanulmány következő, legterjedelmesebb (közel 50 oldalnyi) fejezete *A polgári jogi szankciók alkalmazásával kapcsolatos jogalkalmazási tapasztalatok, illetőleg problémák* címet viseli és számos témakört ölel fel a címben foglaltaknak megfelelően, döntően az ítélkezési gyakorlat elemzését adja, egyidejűleg törekedvén arra, hogy ezek az elemzések, illetve következtetések megfelelő elvi-dogmatikai megalapozásúak legyenek.

Az egyes témakörök: *A.* A szerződés megkötésével kapcsolatos tapasztalatok, különös figyelemmel a létre nem jött szerződésekre. *B.* A szerződések és a szerződések megszegésének ítélkezési tapasztalatai, ezen belül *1.* A késedelmes teljesítés, *2.* A hibás teljesítés, főleg egyrészt a szavatossági jogok, másrészt a határidők problematikája. Külön szól a végtanulmány a hibás teljesítésből eredő károk megtérítésének oly sokat vitatott kérdéskörére, a szavatossági jogok és a kártérítés egybevetéséről. *3.* Külön rész foglalkozik a közvetett és közvetlen helytállás gyakorlati problémáival, továbbá *4.* A szankciók megosztásával. *5.* A következő pont a nevesített szerződésszegések körében a meghiúsulással kapcsolatos intézkedési gyakorlatot mutatja be. (E fejezet a befejező részében a polgári jogi szankciók érvényesítésére vonatkozó általános tapasztalatokat összegezi.)

Természetesen szó sem lehet arról, hogy e nagy terjedelmű és rendkívül sok megállapítást tartalmazó anyagrész egyes tételeit érdemben akár vázlatosan is bemutassuk. Ezért azt a módszert választottuk, hogy a vázoltak közül két olyan témakört emeltünk ki, amely talán a leginkább bír aktualitással és tart számot érdeklődésre, bár a felvázolt problémák között fontossági sorrend aligha tehető.

Az említett „kényszerhelyzetben" választott két témakör: *a)* A szavatosság és kártérítés egybevetésének problematikája; *b)* A polgári jogi szankciók érvényesítésére vonatkozó általános intézkedési tapasztalatok, illetőleg tennivalók.

*ad a)* Akkor, amikor a jogalkotó a szavatossági igények érvényesítéséhez végső, jogvesztő határidőt szabott, szándéka nyilván arra irányult, hogy az objektív helytállást időbeli korlátok közé szorítsa. A jogi konstrukció azonban különösen napjainkban nem csekély jogalkalmazási, értelmezési vitákat váltott ki. A probléma gyökere abban rejlik, hogy a jogvesztő határidők többnyire messze nem azonosak a szolgáltatott dolog szakmai értékelés szerint elvárható élettartamával. A tartós használat alatt általában nem 3 évet értünk — gondoljunk pl. hidakra, vasúti pályára, gépjárművekre, vagy akár háztartási gépekre, ugyanígy épületek esetén sem 5, vagy 10 év a tartós használat. A szolgáltatott dolog hibás lehet akkor is, ha rendellenesség a jogvesztő határidő letelte után, a terméktől függően különböző későbbi időpontban jelentkezik. A kérdés ehhez képest úgy merül fel, hogy magában a szolgáltatás hibájában jelentkező, jogosultat ért vagyoni hátrány — főként a szavatossági határidők letelte után — kártérítéssel orvosolható-e. A különböző megközelítések, válaszok meglehetősen változatos képet mutatnak.

A végtanulmány szerint a fentiekben körvonalazott kérdésre a helyes választ a szavatosság és a kártérítés jogintézményeinek egymáshoz való elvi viszonya adhatja meg. Helyeselhető az az álláspont, mely szerint a jogosultat nem lehet elzárni attól, hogy a dolog hibája miatt kártérítést követeljen. Ennek azonban elvi korlátai vannak. Az elvi korlátok abból fakadnak, hogy a jogosult a kártérítési igényét nem a Ptk. 310. §-ára, hanem a kártérítési felelősség általános szabályaira, a 318. § (1) bekezdés közvetítésén keresztül a 399. § (1) bekezdésére alapíthatja. A Ptk. 310. § alapján a jogosult a szolgáltatás hibája miatt kártérítést nem követelhet, mivel ez a dolog hibáján kívül, de azzal összefüggésben felmerült károk megtérítésére szolgál. A törvény módosítását megelőzően a Ptk. 307. § rendelkezett arról, hogy hibás teljesítés esetén a jogosult a kárának megtérítését is követelheti. A §-szám eltérésétől eltekintve a hatályos jogi szabályozáshoz képest a lényeges különbség abban állt, hogy a jogosult kártérítést a szavatossági jogok érvényesítésére megszabott határidő eltelte után csak akkor követelhetett, ha bizonyította, hogy a kötelezett a teljesítésnél csalárd módon járt el (307. § (1), (2) bekezdés).

A módosításról szóló 1977. évi IV. törvénynek a Ptk. 310. §-ához fűzött miniszteri indokolásából is félreérthetetlenül kitűnik, hogy a határidőkből eredő kötöttségek eltörlésén kívül egyéb tekintetben, tartalmi szempontokból a Ptk. 310. §-a a korábbi Ptk. 307. §-ának megfelelő rendelkezést tartalmaz. A Polgári Törvénykönyv miniszteri indokolása pedig a szavatosság és kártérítés viszonyáról a következőket fejti ki:

„A 307. § szerint a jogosult a szavatossági igények érvényesítése mellett a hibás teljesítésből eredő kárának megtérítését is követelheti. A szavatosság és a kártérítési felelősség közötti különbség kifejezésre jut abban, hogy a kártérítés alóli kimentésnek ugyanolyan feltételek mellett van helye, mint a kárfelelősség más eseteiben (339. §), míg a szavatosság alóli kimentésre speciális szabályok érvényesek. A javaslat arra törekszik, hogy kártérítés címén a jogosult csak azt a kárt követelhesse, amely a szavatossági igény érvényesítésével nem térül meg, de nem kívánja lehetővé tenni, hogy a szavatossági igény sikertelen érvényesítése után kártérítés címén követelhesse lényegében mind-

azt, ami szavatosság címén nem volt érvényesíthető." A jogalkotó szándéka sem irányult tehát arra, hogy a jogosult a dolog hibája miatt vagy a kellékszavatossági igényeket, vagy a kártérítést választhassa.

A szavatosság és a kártérítés elvi viszonyát tekintve a szavatosság valójában objektív alapú kártérítés, ahol a kijavítás, a kicserélés és az elállás a kártérítés természetbeli (eredeti állapot helyreállítása), a díjleszállítás és a kijavíttatási költségek megtérítése pedig a pénzbeli módja nevesített eseteinek felel meg. A szavatosság lényegében olyan fajta kártérítés, ahol a felróhatóságra hivatkozással nincs helye mentesülésnek, a kár megtérítésének lehetséges módjait pedig a jogszabály nevesíti. A fokozott felelősségre tekintettel tartalmaz a jogszabály az általánoshoz képest lényegesen rövidebb elévülési és ehhez is végső, jogvesztő határidőt. Ennek letelte után a fokozott felelősség megszűnik. A szavatosság és a kártérítés eszerint nem alternatív viszonyban állnak, hanem a szavatosság a kártérítéshez képest speciális, önállósult jogintézmény. A „lex speciális derogat legi generali" elvből következik, hogy mindaddig, amíg a dolog hibája miatt a jogosultnak a szavatossági igénye érvényesítésére elvileg módja volt, a speciális jogintézményt (a szavatosságot) és a reá vonatkozó rendelkezéseket, határidőket kell alkalmazni. A jogvesztő határidő letelte után azonban a végtanulmány szerint a kártérítés általános szabályai (Ptk. 339. § (1), 318. § (1) bekezdés) előtérbe kerülhetnek, és most már a dolog hibája miatt is kártérítést lehet követelni. Megjegyzendő, hogy a károkozó magatartás ez esetben is természetszerűleg a szerződésszegés — a hibás teljesítés — és nem szerződésen kívüli delictum. A szavatossági helytálláshoz képest a különbség abban mutatkozik, hogy a szerződésszegésért való felelősségre, jogalapjára, a kártérítés módjára, mértékére a szerződésen kívüli kártérítés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

A végtanulmány következtetése végül is az, hogy a szavatossági határidők alatt felismerhető hibákra a jogosult nem választhat a szavatosság és a kártérítés között, hanem csak a szavatosságból eredő jogokat gyakorolhatja, nincs mód párhuzamos, illetőleg vagylagos jogérvényesítésre. A jogvesztő határidő letelte után felismerhető hibák miatt azonban az általános elévülési határidőn belül, illetve a korrekciós rendelkezések (nyugvás, megszakadás) megfelelő alkalmazásával lényegében mindvégig a szolgáltatás (termék) elvárható élettartama alatt a jogosult kártérítést követelhet.

Az elvi megfontolásokon kívül gyakorlati okokból is e megoldás tartandó célravezetőnek. A jogosult a szavatossági határidőn belül felismerhető hibák miatt a kártérítést nyilvánvalóan akkor érvényesítené, ha a szavatosságra vonatkozó valamilyen kötöttségtől kívánna szabadulni. Az egyik lehetséges esetcsoport, amikor a jogosult a szavatossági határidőt ugyan nem mulasztotta el, a szavatosság helyett azonban a kártérítést választja. Ebben az esetben megteheti, hogy a dolgot előzetes felhívás és kötelezetti nyilatkozat előtt kijavítja, majd a kijavítás költségeit — a Ptk. 307. § (1) bekezdés feltételeit félretéve — kártérítésként követeli. Hasonlóképpen megkerülhetők a kicserélésre, elállásra vonatkozó, rendszerint a kötelezett indokolt érdekeit védő jogszabályi megkötések is (Ptk. 306. §-ának (2), (3), (6) bekezdése). A jogosult a kárnak az eredeti állapot helyreállítása, illetve a természetben vagy pénzben való megtérítése módjai között szabadon válogathat, a szavatosság indokolt jogi korlátait félretéve lényegében végül is szavatossági jogokat gyakorolhatna. A másik számbavehető eset, ha a jogosult a szavatossági határidőt nem menthető okból elmulasztja. Ha a szavatosság helyett ilyenkor is kártérítést érvényesíthet, megtehetné például azt is, hogy a teljesítés után egy hónappal, vagy akár a teljesítés időpontjában kétséget kizáróan felismerhető (nyílt) hiba miatt 4 év múlva követeljen kártérítést.

Jogalkalmazási gyakorlatról, ebből leszűrhető, általánosítható tapasztalatokról beszélni még korai lenne, annyi azonban érzékelhető, hogy a kérdés megítélésében a Legfelsőbb Bíróságon belül is megoszlanak a vélemények.

A Polgári Kollégium állást ugyan nem foglalt — bár voltak erre irányuló törekvések —, egy eseti döntésből azonban a következő álláspont körvonalazódik: „Ha a jogosult a hibás teljesítésből eredő követelését nem érvényesíti a szavatossági igények érvényesítésére biztosított határidők alatt, hanem követelését kártérítés jogcímén terjeszti elő, reá nézve ennek csupán annyiban van hátrányos következménye, hogy a kötelezett kimenti magát a felelősség alól annak bizonyításával, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható" (P. törv. III. 20. 476/1983.) A döntés tehát nem tesz különbséget a szavatossági határidőket saját felróható mulasztása miatt túllépő jogosult és az olyan eset között, amikor a jogosult menthető okból (pl. a hiba a jogvesztő határidő után vált felismerhetővé) nem gyakorolhatta szavatossági jogait. A szolgáltatás hibájában álló kár megtérítésének jogi alapját a Ptk. 310. §-ában látja és a felróhatósági érvényesülő, ahelyett bármikor szabadon választható jogi szankciónak tekinti. Az eseti döntés persze bírói gyakorlatként nem kezelhető.

A Gazdasági Kollégium — amelyik előtt a hibás teljesítéssel összefüggő, szavatossági természetű jogviták zöme bonyolódik — időközben kollégiumi állásfoglalást is hozott (Gk. 41. szám). A nagy port kavart állásfoglalás jogalkalmazást befolyásoló, hangsúlyozottan gyakorlati következtetéseinek egy jelentős részével ugyan végső soron egyet lehet érteni, az elvi utalásai azonban dogmatikai okokból nem szerencsések, illetve helytállóak. A Gk. 41. főbb tételei az alábbiak — hozzáfűzve röviden a végtanulmányban fogalmazott felfogásbeli eltéréseket.

— A Ptk. 310. §-ában foglalt felelősségi szabály a „hibás teljesítésből eredő" kárra vonatkozik. Ez a kár lehet olyan, amely a hibás teljesítés folytán egyéb vagyontárgyakban — vagy ezekben is — keletkezik (pl. a hiba robbanást idéz elő, a vagyontárgyak megrongálódnak, sérülés következik be stb.). De lehet a hiba folytán magában a szolgáltatott dologban bekövetkezett kár (pl. a szolgáltatott dolog megrongálódása, értékcsökkenés, a kijavítás költsége).

A végtanulmány álláspontja viszont az, hogy a Ptk. 310. § — a miniszteri indoklásból kitűnően a jogalkotó szándéka szerint — eredendően csak az egyéb vagyontárgyakban bekövetkező (járulékos) károk megtérítésére szolgált.

A jogosult a szolgáltatott dologban bekövetkezett kár orvoslása érdekében szabadon választhat — a szavatossági határidőkön belül is — a kártérítés, vagy a szavatossági jogai között.

Végtanulmányi vagylagos, párhuzamos jogérvé-

nyesítésnek — a már kifejtettek miatt — nincsen helye.

— Ha a jogosult a szavatossági idő alatt kártérítés jogcímén a kellékszavatosság körébe eső hibát érvényesít, a kártérítés módjának meghatározása során figyelemmel kell lennie arra, hogy az ne legyen lényegesen hátrányosabb a kötelezettre nézve, mintha vele szemben szavatossági jogot érvényesítettek volna.

A végtanulmány a tétel kicsengésével egyetért, bár elvileg nehezen védhető, hogy a bíróságnak a kártérítési igény jogossága szempontjából valójában a szavatossági jogok feltételeit, korlátait is vizsgálnia kell.

— A kártérítési igény az általános elévülési határidőn belül érvényesíthető, különös elévülési idő vagy jogvesztő határidő nincs. A jogosultnak azonban a körülmények által lehetővé tett legrövidebb időn belül meg kell győződnie arról, hogy a teljesítés megfelelő-e. A mielőbbi megvizsgálás elmulasztásából és ezzel kapcsolatosan a kártérítési igény késedelmes érvényesítéséből származó hátrányt a mulasztó, késedelmes jogosultnak kell viselnie. Ha a jogosult a hibás teljesítést a szavatossági határidőkön belül felismerte vagy felismerhette volna, az elévült, illetőleg elenyészett szavatossági igénnyel azonos tartalmú kártérítési igényt általában csak akkor érvényesíthet megalapozottan, ha alapos oka volt annak, hogy az igényt e határidőkön belül ne érvényesítse. Ilyen alapos ok lehet például, hogy a kötelezett kilátásba helyezi az igény teljesítését, vagy államigazgatási intézkedést helyeznek kilátásba a hibás teljesítés orvoslása érdekében. Különösen áll ez arra az esetre, ha a jogosult természetbeni kártérítés címén a dolog kijavítását, a munka újbóli elvégzését kéri, ami tartalmilag a szavatossági kijavítással azonos igény. Ezzel a jogainak megóvásában kellő körültekintést és gondosságot nem tanúsító jogosult úgyszólván időbeli korlátozás nélkül érvényesíthetné igényét. Ez értelmetlenné tenné a szavatossági különös elévülési, illetőleg jogvesztő határidőket.

A végtanulmány szerint: ha a jogosultnak alapos oka volt arra, hogy igényét a szavatossági határidőkön belül ne érvényesítse, akkor a szavatossági igénye sem évült el (az elévülés nyugszik). Ha viszont nem volt alapos oka, akkor — a kollégiumi állásfoglalás szerint — az önhibájából elmulasztott szavatossági határidőkön kívül a (elévült) szavatossági igény helyett kártérítés jogcímén sem léphet fel. Ebből végül is az következik, hogy a jogvesztő határidőn belül a szolgáltatás hibája miatt a jogosult akkor követelhet kártérítést, ha a szavatossági határidőket nem önhibájából mulasztotta el — tulajdonképpen még választhatna az el nem évült szavatosság vagy a kártérítés között! A jogvesztő határidőn kívül ugyancsak akkor érvényesíthet kártérítést, ha a szavatossági (elévüléses) határidőt alapos okból nem tudta tartani. A jogosult tehát bár választhat a szavatosság és a kártérítés között, azonban ha a kártérítést választja, ezzel a szavatossági jogok gyakorlásának korlátait, illetve a szavatossági határidőket nem játszhatja ki.

A gyakorlati eredmény lényegében a végtanulmány következtetéseivel összhangban van: ha a kártérítés jogszerűsége szempontjából lényegében a szavatossági kötöttségeket (pl. határidők betartását) is vizsgálni kell, kétséges, hogy a jogosult az objektív szavatosság helyett valaha is a szubjektív kártérítést fogja választani, ahol kimentésnek lehet helye. A szolgáltatás hibája miatti kártérítésnek ennél fogva ténylegesen csak ott van gyakorlati jelentősége, ahol a jogosult önhibáján kívül mulasztotta el a szavatossági határidőt, közelebbről — az elévülés nyugvásának szabályaira figyelemmel — a jogvesztő határidőt. Elvileg a megoldás dogmatikai szempontból azért nem tartható szerencsésnek, mivel — a kártérítésre a fenti kerülő úton sem lehetnének oktrojálhatók a specifikusan szavatossági rendelkezések.

A szavatosság és kártérítés — a végtanulmány szerint — helyesnek vélt viszonya azt jelenti, hogy a dolog hibája miatt a jogvesztő szavatossági határidőn belül csak szavatossági igény, a határidőn kívül felismerhető teljesítési hibákért, illetve egyéb mérhető ok esetén — az általános szabályok szerint — kártérítés érvényesíthető; emellett a szolgáltatás hibáján kívül, de azzal okozati összefüggésben álló károkat a jogosult a Ptk. 310. §-a alapján, az általános elévülési határidők között mindvégig követelheti. Nem lehet egyetérteni azzal a törekvéssel, amely a kártérítést a szolgáltatás hibája miatt quasi felróhatósági szavatossági igénnyé kívánná minősíteni.

A kötelezett a hibás teljesítéssel okozott kár megtérítése alól a gyakorlatban egyébként is csak elvétve tudja magát kimenteni; ténylegesen a bírói gyakorlat eredményes kimentő okként csak a külső elháríthatatlan ok bizonyítását fogadja el. A jogvesztő határidőn kívül jelentkezett hibák körében nyilván nagy jelentősége lehet majd annak, hogy a bíróság a kártérítés lehetséges módjai közül melyiket alkalmazza. Előrebocsátva, hogy e kérdésben a választ a körülmények mérlegelésével az ítélkezési gyakorlat adhatja csak meg, feltehetően a szolgáltatás elvárható élettartamának a vége felé az elhasználtság miatt inkább a pénzbeli, míg a korábbi szakaszban inkább a természetbeli kártérítés (kijavítás, kicserélés stb.) tűnik alkalmasabbnak a vagyoni sérelem reparálására.

*ad b)* A gazdálkodó szervezeteket gyakran éri az a vád, hogy a szerződésszegésből eredő jogos igényeiket nem érvényesítik egymással szemben. A bíróságokon évente meginduló mintegy 15 000 gazdasági per a gazdálkodó szervezetek szerződéseinek kétségkívül csekély hányadát érinti. A differenciálás azonban e téren sem mellőzhető. Egyfelől az adat arra is utal, hogy a szerződések jelentős része funkcióját betöltve rendellenesség nélkül bonyolítja a gazdálkodó szervezetek árukapcsolatait. Nem feltétlenül helyteleníthető az sem, ha a felek a bekövetkezett szerződésszegés miatt nem lépnek fel minden esetben egymás felé. Különösen a tartós, együttműködésen alapuló gazdasági kapcsolatokban egy-egy eseti hiba kiragadása nem szerencsés, valóban alkalmas a viszony megrontására, és az ebből származó gazdasági hátrány többnyire nagyobb, mint a szerződésszegési igényből származó előny. Az igényérvényesítés illetve elhagyása igen gyakran valóban ésszerű gazdasági mérlegelést és döntést kíván meg; tény továbbá, hogy nemzetközi viszonylatban a fejlett gazdasággal rendelkező országokban sem különösen gyakori a vállalatok közötti pereskedés. Az egészséges folyamatnak éppen az tekinthető, ha a szerződéses kötelezettségek betartását a szakmai-szakági etikai légkör kívánná meg, így a gazdálkodó szervezetek szemszögéből nem kívülről rákényszerített, hanem érdekközösségen alapuló belső elvárásként jelenne meg, és a szerződésszegések szankcióinak kikényszerítéséhez minél ritkábban vol-

na szükség peres útra. Egy ilyen légkör kialakításában jelentős szerepet tölthetnek be a különböző érdekképviseleti szervezetek (pl. a Kereskedelmi Kamara). Az is csak helyeselhető, ha a vállalatok egyes szakmai kérdésekben felmerült vitájuk eldöntése érdekében peren kívül közösen elfogadott szakember szakvéleményét szerzik be, vagy akár jogi szakembereket kérnek fel vitájukban vélemény nyilvánítására. A gyorsabb és nagyvonalúbb peren kívüli közös bizonyítás, illetve egyeztetések valóban rendelkeznek előnyökkel. A tapasztalatok szerint azonban csak ott lehetnek valóban hatékonyak és eredményesek, ahol a partnerek között jó bizalmi kapcsolat alakult ki. Ez a fajta „választott bíráskodás" — amelynek egyébként akadálya nincs — természetesen nem helyettesíti, nem is pótolhatja a peres ítélkezést, céljában és jellegében is alapvetően eltér attól, végrehajtható határozat, kényszer nem kapcsolódik hozzá. A peres ítélkezésnek a népgazdasági kapcsolatokban az alapvető feladata az elvi problémákat okozó, illetve elvi jelentőségű ügyek elbírálása, a gyakorlat számára iránymutató, precedens jellegű döntések meghozatala, illetve eseti jelleggel bonyolult, nagyobb tárgyértékű jogviták eldöntése kell legyen. Hozzáteendő: az igazságszolgáltatás a gazdálkodó szervezetek egymásközti pereit tekintve nem is rendelkezik olyan tárgyi és személyi feltételekkel, hogy a jelenlegi átlagos ügyérkezés akár nem túlzottan nagyarányú megnövekedése mellett is az ítélkezés színvonala, időszerűsége ne szenvedne komoly visszaesést. Ha a gazdálkodó szervezetek valóban olyan mennyiségben, nagyságrendben érvényesítenék igényeiket, mint ahogy nemegyszer az követelményként fogalmazódik meg velük szemben, ha minden elvi és gyakorlati szempontból egyszerűbben megítélhető szerződésszegési igényüket peresítenék, a bíróságok jelenlegi adottságaik mellett igazságszolgáltatási feladatukat képtelenek lennének betölteni.

Az előbbiekből természetesen nem az következik, hogy a szerződésszegési igények érvényesítésének elmaradása pozitív jelenségnek tekinthető, de szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy nem lehet egysíkúan csak a hátrányos oldalát szemlélni. Egyebekben a végtanulmány határozott véleménye, hogy a polgári igényérvényesítés egyértelműen negatív (főleg gazdasági eredetű) okait indokolt felszámolni, és egyben elbírálásunkhoz a megfelelő szervezeti (személyi és tárgyi) feltételeket biztosítani kell.

A következőkben a végtanulmány néhány főbb szempontot emel ki:

*1.* A gazdálkodó szervezetek gazdasági pénzügyi szempontból közvetlenül érdekeltek legyenek a polgári jogi szankciók érvényesítésében. Az ítélkezésben tapasztalható sajátos ellentmondás, hogy a vállalatok a kisebb összegű káraik (pl. fuvarkárok), vagy csekély összegű késedelmi kamatigényük behajtására jelentős energiát fordítanak — mert könyvelésük rendje ezt megköveteli —, a szerződésszegés következtében a vállalat általános működésében felmerülő, de a könyvelésen meg nem jelenő gyártási többletköltség, vagy elmaradt haszon megtérítésére irányuló per (amely valóban jelentős vagyoni hátrány) viszont jóval ritkább. Az ítélkezési tapasztalatok szerint pedig az sem mondható el, hogy a bírói gyakorlat a kártérítés mértékét „visszafogná" és valamilyen módon a szerződési értékhez, vagy a kötelezett gazdasági pozíciójához igyekezne a károsszeget arányosítani. A Legfelsőbb Bíróság GK. 34. sz. állásfoglalása kifejezetten azt célozza, hogy a kétségkívül felmerülő, de rendkívül nehezen számítható kárigény (pl. az elmaradt haszon) könnyebben megragadható legyen, és általános kártérítésként a károsult kárigényét bátrabban érvényesítse.

A kötbérigény érvényesítése nagyon sokszor azért marad el, mert a jogosultat vagyoni hátrány a szerződésszegéssel összefüggésben valóban nem éri. A vállalatok polgári jogi viszonyaiban a kötbér elsődleges kártérítési átalány szerepet töltött be, a kár nyilvánvaló hiányában viszont a szerződéses kapcsolattól idegen bírságjelleget ölthet. Valóban kétségesnek tartható, hogy — hangsúlyozottan ilyen típusú esetekben — a kötbérszankció alkalmazása kedvez-e az egészséges árukapcsolatok alakulásának, mulaszt-e a jogosult, ha a mellérendelt szerződő fél „bírságolásától" eltekint.

*2.* A végtanulmány szerint el kell érni, hogy a gazdálkodó szervezetek az ítélkezésben valóban „igazságot" és „szolgáltatást" lássanak. Igazságot abban az értelemben, hogy a jogintézményekben, a peres eljárásban a saját gazdasági érdekeiket szolgáló, célszerű és következetes eszközrendszert ismerjenek fel. Ehhez a jogszabályanyag áttekinthetőségére, összhangjára és ellentmondásmentességére, koncepciózus jellegére, továbbá arra lenne többek között szükség, hogy a már meghozott jogszabályok értelmezése és alkalmazása kizárólagosan az igazságszolgáltatás (bírói gyakorlat) feladatkörébe tartozzon. Szolgáltatást pedig abban az értelemben, hogy az ítélkezés valóban viszonylag gyors (hozzávetőleg — ügyektől függően 3—6 hónap) és hatékony legyen. A hatékonyság biztosítékai a jól képzett bírói kar, begyakorlott szakértői gárda és nem utolsósorban a jelenleginél lényegesen hathatósabb végrehajtási eszközök lehetnek.

*3.* Az igényérvényesítés elmaradása mögött nagyon sok esetben különféle visszaélések húzódnak meg, a sajtóban — érthetően — rendszerint ezek kerülnek bemutatásra. A gyengébb gazdasági helyzetben levő kiszolgáltatott gazdálkodó szervezet a szerződésszegésből eredő igényeket gyakran annak kockáztatásával érvényesítheti, hogy legközelebb szerződést sem kötnek vele. Más esetben a jogosult azért nem lép fel, mert attól tart, hogy a perben saját mulasztásaira is fény derül — a hátrányos következményeket a felek egymás közt hallgatólag mintegy „kiegyenlítik". A kölcsönös szemhunyás abban is megmutatkozik, hogy a népgazdasági vezetők egy része az egy-két hónapos késedelmet, használhatóságot nem gátló minőségi hibát tulajdonképpen nem is tekinti jogsérelemnek, és tartózkodnak attól, hogy a vállalatukat ért viszonylag csekélyebb vagyoni hátrány miatt sorstársukat. pl. kötbérszankcióval „büntessék". Az igényérvényesítés elmaradásának az említett okait önmagában az ítélkezés, vagy más természetű hatósági kényszer, szankció kiküszöbölni önmagában nem képes, legfeljebb bizonyos látszateredményeket érhet el. A torz szemlélettel szemben valóban eredményesen fellépni — e vonatkozásban is igaz — csak jól funkcionáló, valóságos áruviszonyok és egészséges belső szakmai szakági értékkövetelmények között lehet.

A *„Sajátos felelősségi kérdések az iparjogvédelem területén"* c. fejezet lényegileg a következőket tartalmazza:

A népgazdaság fejlődésében központi kérdés a

termelés színvonalának emelése, versenyképes termékek előállítása; ennek érdekében fontos funkciót töltenek be a műszaki szellemi alkotások. A Ptk. általános rendelkezésével — jelentőségére figyelemmel — védelem alá helyez minden szellemi alkotást. A védelmet — a törvény rendelkezésein kívül — az alkotások meghatározott fajtáira az iparjogvédelmi szabályok határozzák meg.

Az iparjogvédelem körébe tartozó intézmények három részre bonthatók: a legjelentősebb a műszaki-gazdasági, elsősorban a termelés szempontjából kiemelkedő szabadalom, know-how, újítás, valamint a kutatási és fejlesztési szerződés. A másik csoport a vállalat- és árujelzők: a védjegy és az ipari minta; a harmadik a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló szabályok.

Tágabb értelemben a műszaki szellemi alkotások közé tartozik pl. a műszaki rutinmunka, illetve a tervezői jellegű, ún. engieering (mérnöki munka), a szakértői és tanácsadói (consulting) tevékenység is.

A szellemi alkotások alapvető célja: a gyakorlatbavétel, az iparszerű előállítás. Ennek megvalósítása különböző formában történhet: a jogosult maga hasznosítja vagy másnak engedélyt, licenciát ad.

A szellemi alkotások joga a polgári jog szerves részét képezi, ezekre a jogviszonyokra is irányadók a Ptk. alapelvei, egyéb rendelkezései, különösen a kötelmi jogi szerződésekre vonatkozó szabályai. Ezért a licenciaszerződésekre is alkalmazandók a polgári jog normái, ha arra speciális jogszabály eltérő rendelkezést nem tartalmaz.

A szabadalmast szavatosság terheli abban, hogy a találmány műszakilag megvalósítható, a gyakorlatban azonos eredménnyel ismételten előállítható; felelősséget vállal a licencia tárgyának bizonyos műszaki és egyéb tulajdonságaiért. Az átadott műszaki-szellemi alkotásért jogszavatosság is terheli, s amíg a kellékszavatosságra a Ptk. szabályai az irányadók, a jogi hibákért történő helytállásról a Szt. kifejezetten rendelkezik.

A licenciaadónak helytállási kötelezettsége, hogy a találmányra a szerződés időtartama alatt szabadalmi joga fennáll, illetve szerződésszerű használatát harmadik személy jogai nem akadályozzák vagy gátolják. (A szabadalom megadása előtt kötött hasznosítási szerződés esetén, ha a találmány oltalmat nem nyer, a szerződés megszűnik.)

Egyéb kötelezettségei is fennállanak a licenciaadónak: a szabadalmas nem mondhat le, védekezni tartozik harmadik személyeknek az oltalom ellen irányuló támadása (megsemmisítés vagy bitorlás) ellen. A kötelezettségek megszegése esetén kötbér, illetve kártérítési szankció alkalmazandó; ez súlyos gondatlanság, felróható magatartás esetét kivéve bizonyos korlátokkal érvényesül, ez általában nem haladja meg a kifizetett díj mértékét. Nem érvényesül ez pl. a fenntartási illeték befizetésének elmulasztása esetén, ha az átadó jótállást vállalt, rosszhiszeműen elhallgat valamely lényeges körülményt, stb.

A gyakorlatban sokszor kombinálódik a szabadalmi licencia és a know-how, de jelentősek az önálló know-how szerződések, kapcsolódva kooperációs és szakosítási szerződésekhez is. Lényeges tartalma az ilyen típusúaknak a titoktartási kötelezettség, annak köre, mértéke és a megszegéséből eredő jogkövetkezmények. Az átadó jogszavatosságára vonatkozó szabályok, s a szankciók lényegében azonosak a szabadalmi szerződésnél tárgyaltakkal.

Mint mögöttes jogterület, az újításokkal összefüggő szerződésekre is alkalmazandók a Ptk. szabályai. Díjszerződés esetén sincs kikényszeríthető alanyi jogosultsága az újítónak; a megvalósítás az elfogadó kizárólagos hatáskörébe tartozik, még bírói úton sem lehet az újítás hasznosítására, átadására kötelezni. Ha azonban azt jogos ok nélkül megtagadja, vagy a hasznosítással indokolatlanul késlekedik, szerződésszegést követ el és az újító kárát köteles megtéríteni.

Kivételes kényszerintézkedésként a rendelet előírja, hogy megállapodás hiányában, népgazdasági érdekből az állami gazdálkodó szervezetek felügyeleti szerve elrendelheti az újítás átadását más gazdálkodó szervezetnek.

A kutatási-fejlesztési feladatok megoldására a jogszabályok két szerződési fajtát szabályoznak: az eredmény szolgáltatására irányuló vállalkozási — és megbízási típusú szerződést. E szerződések sajátos természetéből, a munka jellegéből következik, hogy a bizalmi elem jelentős a felek közötti kapcsolatban, hazánkban csupán néhány esetben került sor a vita bírói eldöntésére, azok általában megegyezéssel fejeződtek be. A felelősség szabályai a gazdálkodó szervezetek közötti szokásos mértéknél enyhébbek; a jogszabály kötbér kikötést nem ír elő és a vállalkozó kártérítési felelőssége is a szerződésben korlátozható.

A gazdasági versenyben megnövekedett az árujelzők — védjegy és ipari minta — jelentősége. Mindkét licenciaszerződésnél különös fontossága van a jogszavatosságnak, illetve a jogosulatlan használatnak. Az ipari minta engedély nélküli használata, szolgai másolása — a jogszabályban foglalt rendelkezések megsértésén túlmenően — részben a tisztességtelen gazdálkodás szabályainak, de esetleg a szerzői jogban foglalt kizárólagos jogoknak a megsértését is jelenthetik.

A tisztességtelen verseny tilalmával foglalkozó törvény megtilt mindenféle gazdasági tevékenységet. A közérdek védelmében — meghatározott feltételek megléte esetén — lehetőség nyílik gazdasági bírság kiszabására is. Emellett azonban továbbra is érvényesek az e tárgykörbe tartozó Ptk. rendelkezések, valamint a belkereskedelemről és az élelmiszerekről szóló törvényeknek egyes rendelkezései, melyek részben kiegészítik a törvény általános szabályait, részben a szankciók indítványozására, kiszabására és ezzel összefüggő eljárásokra vonatkoznak.

A *Környezetvédelem és felelősség* c. fejezet azzal a megállapítással kezdődik, hogy a környezetvédelem nemzeti és nemzetközi méretű problémává e század második felétől vált. Ezzel párhuzamosan jelent meg a környezetvédelem a jogban is, alkalmazva az eddig bevált jogi eszközöket, illetve újak alkotását indukálva. Akár bevált, akár új jogi eszközökről legyen szó, a közös vonás az, hogy a jogi eszközöket és felelősségi formákat komplex módon kell alkalmazni, ami több mint egyszerű párhuzamosság vagy egyidejűség.

A polgári jog eszköz- és felelősségi rendszerét is át kell tekinteni a környezetvédelmi alkalmasság szemszögéből. Elöljáróban le kell szögezni, hogy a polgári jog nem igényel megújítást ahhoz, hogy a környezetvédelem érdekeit is elősegítse, a meglévő szabályok a gyakorlat megfelelő adaptációs képességétől függően állíthatók „csatasorba". A másik megjegyzés

az, hogy a gyakorlat ebből a szempontból nem elég rugalmas, így a polgári felelősség környezetvédelmi alkalmassága realitás ugyan, de praktikusan szűk körre korlátozódik.

A végtanulmány áttekinti a Ptk. által biztosított polgári jogi felelősségi lehetőségeket elviekben és gyakorlati megvalósulásukban. Mindkettő független a jogalanyok körétől, így érvényes a magánélet vagy a népgazdaság területére egyaránt — a gyakorlat persze felmutat eltéréseket, méghozzá a népgazdasági szféra kárára.

Vizsgálja a végtanulmány a személyiségi jogok megsértésének jogkövetkezményeit, a szomszédjogban meglévő szükségtelen zavarás környezetvédelmi megfelelését, a birtokvédelem ideális rugalmasságát, illetve a tulajdonjog általános védelmének kevésbé reális voltáról is esett szó. Általában megállapítható, hogy a felelősséget minden téren egyre inkább a felróhatóságtól távolodó, az objektivitás felé hajló alapon lehet megalapozottnak tekinteni. A jogkövetkezmények között pedig a túlzott mértékű uniformizálást segítve ott áll a kártérítés lehetősége, a valamely magatartásra kötelezés mellett — és általában helyett.

A szerződések általános szabályai és a szerződésszegés esetei a környezetvédelemben is megállják a helyüket. Külön kell azonban említést tenni a közigazgatási szerződés egyre inkább teret nyerő alkalmazásáról, mint olyanról, amely a környezetvédelemben különösen pozitív jelenség.

A kártérítés megállapítása történhet az általános felelősség alapján, illetve a veszélyes üzemi felelősség mintájára. Az elhatárolás alapja általában a társadalomra veszélyesség kiterjedtsége, a fenyegetett érdek sávja. Az objektív alapú kártérítés esetében fel kell hívni a bíróság figyelmét arra, hogy nem a veszélyes üzemi elemet kell keresni, hanem a tevékenységet kizárólag a környezetre áramló veszély szempontjából kell értékelni.

A gyakorlatban a környezetvédelem polgári jogi felelősségi vonzatai tényleges lehetőségeiktől messze távoli mértékben kerülnek alkalmazásra, és akkor is inkább a kártérítés bevált szankciójára korlátozódva. E körben is feltűnik a felek közötti együttműködési készség hiánya, illetve a károsultak, vagy egyéb módon sérelmet szenvedettek nagyfokú kiszolgáltatottsága. A gazdálkodó szervek között környezetvédelmi érdeksérelem miatt polgári ügy csak elvétve fordul elő, főként azon a nagyon is megkérdőjelezhető elvi alapon állva, hogy a fejlődéssel együttjár a környezet sérelme, az „szükséges rossz". A cél nem a szabályozás megváltoztatása, mert erre nincs szükség, hanem a gyakorlat igazítása, a felelősség érvényesülésének és minél sokrétűbb alkalmazásának előmozdítása, és csak szűk körben — mint pl. a perlésre jogosultak köre — a szabályozás korszerűsítésének igénylése.

*A külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződéses kapcsolatainak felelősségi kérdései* című fejezetből főleg a „Néhány újabb felelősségi probléma a belföldi szerződéses kapcsolatok területén" alcímet viselő témakört érdemes és szükséges a végtanulmányból kiemelni. Ennek indító gondolata, hogy a magyar népgazdaság egész struktúráját érintő, ezen belül is elsősorban a vállalatirányítás eddigi rendszerében bekövetkező változások, a vállalatok döntési szabadságának és ezzel együttjáró anyagi függetlenségének növelése újabb, részben elméleti, nagyrészt azonban már gyakorlati téren is jelentkező problémákat vet fel a külkereskedelmi vállalatok belföldi szerződéses kapcsolataiban is.

Népgazdaságunknak „tervszerű piacgazdaság"-gá történő átszervezése olyan nemzetközi gazdasági körülmények közepette megy végbe, amikor a külpiaci helyzet tartós romlásával kell számolni; mind a szocialista, mind pedig a tőkés piacokon nehezebbé váltak az értékesítési körülmények, a versenyben maradás követelményeinek egyre nehezebb eleget tenni. Ugyanakkor az ország fizetőképességének megőrzése, sőt a külföldi adósságállomány fokozatos csökkentése olyan elsődleges követelménnyé vált, amelynek, végső soron, minden más követelményt alá kell rendelni.

*a)* Ebben a gazdasági helyzetben — félő, hogy tartósan — számolni kell annak az ellentmondásnak a fennmaradásával, amely abból származik, hogy az egyes vállalatok közvetlen gazdasági-anyagi érdeke nem mindig esik egybe a népgazdasági szintű érdekkel. Magyarország számára meghatározó jelentősége van a KGST-n belüli gazdasági együttműködésnek, a szocialista országokkal folytatott, kiegyensúlyozott külkereskedelmi kapcsolatoknak. Alapanyag- és energiahordozó-szükségletünk meghatározó hányadát a szocialista import biztosítója; ennek ellentételezéséről exportunknak kell gondoskodnia.

A szocialista országokkal folytatott külkereskedelmi forgalmunk államközi szerződésekben vállalt export és import kötelezettségek alapján bonyolódik le. Az államközi szinten vállalt kötelezettségek teljesítésére — a KKT alapján — a külkereskedelmi miniszter utasítja az érintett külkereskedelmi vállalatokat, amelyek tehát kötelesek az export, illetőleg import célú külkereskedelmi szerződéseket megkötni.

A külkereskedelmi szerződések megkötéséhez és teljesítéséhez természetesen szükséges, hogy az érintett belföldi termelő, illetőleg felhasználó vállalatok is megkössék és teljesítsék a belföldi szerződéseket. Amennyiben ez az érintett belföldi vállalatok gazdasági érdekeltsége alapján nem biztosítható, úgy a szerződés megkötésére az utasítást a jövőben a belföldi vállalatok részére is a külkereskedelmi miniszternek kell kiadnia. Ez az utasítás szerződéskötési kötelezettséget teremt, amelynek alapján — ha szükséges — a bíróság hozza létre a belföldi szerződést. Nincs megfelelő polgári jogi szankciója azonban annak, ha a belföldi vállalat a szerződést — a szerződés teljesítésére szóló utasítást — nem teljesíti. Az ilyen — népgazdasági érdekből „kikényszerített" — szerződések csak bizományi formában hozhatók létre; ezzel a szerződési konstrukcióval pedig nem lenne összeegyeztethető, hogy a megbízó terhére pl. kötbérfizetési kötelezettség kerüljön előírásra. (A külföldi fél által a külkereskedelmi vállalat ellen esetlegesen érvényesített kötbér átruházására természetesen elvileg sor kerülhet; az ÁSZF-ben meghatározott, max. 8% kötbérnek azonban valóban jelentős, anyagi ösztönző hatása amúgy sincsen.)

A közeli jövő egyik nem könnyű jogalkotási feladata lesz a népgazdasági érdek sérelmét ilyen esetekben kompenzálni képes, hatékony polgári jogi szankció-rendszer kidolgozása és bevezetése.

*b)* Különleges, új problémakört jelent a jövőben a vállalatok felszámolása, közelebbről: egy belföldi

vállalat felszámolásának hatása a nemzetközi kötelezettségvállalásokra.

A problémák feltárása és elemzése során — melynek részletezését terjedelmi okok nem teszik lehetővé — a végtanulmány ahhoz a zárókövetkeztetéshez jut, hogy a szerződéses kapcsolat oldaláról vizsgálva, egyedül a sajátszámlás forma lenne olyannak tekinthető, amelynek alapján — elvileg — helye lehetne olyan megoldásnak, hogy az a külkereskedelmi vállalat kockázata, ha a leszállított áru ellenértékét nem tudja, vagy csak részben tudja behajtani a belföldi vállalaton. A végtanulmány szerint a felszámolásról szóló jogszabályban — vagy azzal összefüggésben — külön rendelkezni szükséges arról, hogy hogyan alakul a külkereskedelmi vállalat helyzete, ha helyt kellett állnia a külföldi hitelezővel szemben a belföldi vállalat kötelezettségéért.

*c)* A külkereskedelmi jogosultság széles körű kiterjesztésének eredményeként ma már kb. 250 gazdálkodó szervezet rendelkezik önálló külkereskedelmi joggal és ezeknek a száma a jövőben várhatóan tovább növekszik. A külkereskedelmi tevékenységre jogosult vállalatok nagy része ma már olyan vállalat, amelyek export-, illetőleg importtevékenységüket elsősorban saját termékeik értékesítése, illetve a saját céljaikra szükséges áruk beszerzése tekintetében végzik. Jelenleg is vannak azonban olyan külkereskedelmi jogú vállalatok, amelyek exportjoga nem korlátozódik a saját előállítású termékre, illetőleg amelyek a saját szükségletükön kívül kötelesek más belföldi vállalat részére is importálni. A jövőben pedig, a ma érvényesülő szigorú profilkötöttségek várható oldásával, az ilyen vállalatok számának és arányának a növekedésével lehet számolni. Bár a 32-es — általános jellegű szóhasználata szerint — minden „külkereskedelmi tevékenységet folytató" vállalat belföldi szerződéseire kiterjed, a jogi szabályozás modelljéül, vitathatatlanul, az ún. szakkülkereskedelmi vállalatok és a velük kapcsolatba lépő termelő, illetve felhasználó vállalatok közötti kapcsolatok szolgáltak. Kérdés, hogy ugyanígy alkalmas-e az olyan szerződéses kapcsolatok rendelkezésére is, amelyben két termelő, illetőleg felhasználó áll egymással szemben, amelyek közül külkereskedelmi joga csak az egyiknek van, egyéb vonatkozásban a helyzetük (pl. anyagi alapokkal ellátottság) lényegében ugyanolyan?

*d)* Az ismertebb típusok mellett van egy — az eddigi gyakorlatban — ritkán előforduló típusú szerződés is: az ügynöki megbízás. Ennek lényege az, hogy az egyik külkereskedelmi vállalat megbízza a másik külkereskedelmi vállalatot azzal, hogy mint „ügynöke", hozza össze (külföldi) üzletfelekkel, közvetítsen közte és a külföldi vevők (eladók) között, valamint — külön kikötés esetén — lássa el a külkereskedelmi szerződés teljesítésével kapcsolatos feladatokat.

Ennek a szerződési formának az alkalmazása elsősorban olyankor indokolt, amikor egy újonnan külkereskedelmi jogot kapott — tehát megfelelő üzleti tapasztalatokkal és megfelelően gyakorlott szakemberekkel még nem rendelkező — vállalat, főleg a kezdeti időszakban, egy gyakorlott külkereskedelmi vállalat útján kívánja a külkereskedelmi tevékenységét folytatni. Természetesen ez a szerződési forma más célokra is alkalmazható, pl. ha egy adott piacon valamelyik külkereskedelmi vállalatnak nagy tapasztalatai vannak, megbízhatja őt egy másik külkereskedelmi vállalat, hogy mint ügynöke járjon el és ily módon előnyhöz jusson a másik nagy piaci tapasztalatai révén.

Az ügynök — ellentétben a bizományossal — mindenkor a megbízója nevében jár el. Jellegét tekintve azonban az ügynöki megbízás ugyancsak az ügyviteli kötelmek típusába tartozik, vagyis az ügynök az eredményért nem felel; a felek jogaira, kötelezettségeire, felelősségük szabályaira a szerződésük rendelkezései az irányadók. Ehhez pedig irányelveket a Ptk. XL. fejezete tartalmaz.

*e)* Funkcióját tekintve hasonlít az előzőekben tárgyalt ügynöki megbízáshoz az ún. szolgáltatási szerződés. Ennek keretében egy szakkülkereskedelmi vállalat szolgáltatásként vállalja, hogy ellátja valamely külkereskedelmi joggal rendelkező vállalat külkereskedelmi szerződéseinek a lebonyolítását. Ennek a megoldásnak az előnye, hogy így nem kell a külkereskedelmi joggal rendelkező vállalatnak a teljes külkereskedelmi szakapparátust kiépítenie (bonyolítók, deviza-előadók, szállítmányozók, vámszakértők, stb), hanem csak a szerződés előkészítésének és megközelítésének a feladatát kell a vállalat saját embereinek ellátnia. Ez a megoldás esetenként jelentős megtakarítással jár és — ami talán még lényegesebb szempont — az amúgyis rendkívül korlátozottan rendelkezésre álló szakember-gárda szétforgácsolása helyett azok szaktudásának jobb kihasználását biztosítja.

Ezekre a szolgáltatási szerződésekre — a végtanulmány szerint — ugyancsak a megbízás szabályait kell alkalmazni.

## III.

A Zárórész; következtetések, javaslatok című összegező fejezetből három főtémakör vázlatos tartalmi ismertetését emeljük ki.

Ezek: *a)* A polgári jogi helytállás és szankció minősítésének felelősségdogmatikai problematikája; *b)* A szankciós rendszer megújításának elvi kérdései; *c)* Jövőbeli konkrét feladatok a népgazdaság körében érvényesülő felelősségi mechanizmus korszerűsítésére, illetve továbbfejlesztésére.

*ad a)* A polgári jogi helytállás és szankció minősítésének kérdéseit a jogági funkció oldaláról célszerű közelíteni. A polgári jog alapvető feladata a vagyoni viszonyok szükségletkielégítési célú szabályozása, ennek keretében a vagyoni viszonyok (tulajdonviszonyok, árucsereviszonyok, értékviszonyok) védelme és a forgalombiztonság megteremtése. Az alapvető jogági funkcióból fakadóan jogilag relevánsként értékel meghatározott szituációkat, és a szabályozásuk során a vagyoni viszonyokat védő, helyreállító, illetve a vagyoni forgalmat elősegítő, ösztönző, alakító, fejlesztő módszereket alkalmaz. Az egyik fő kérdés, hogy a polgári jog a jogági funkcióból adódóan milyen helyzeteket milyen szempontok szerint értékeljen, az ehhez szorosan kapcsolódó, el nem választható másik kérdés pedig, hogy rendelkezésre álló eszközeivel hogyan avatkozzon közbe a kívánt cél elérése érdekében. E két oldal — mely értékelő és szankciós oldalnak nevezhető — szoros kapcsolata abban jut kifejezésre, hogy a polgári jog csak olyan feladatok megoldására vállalkozhat, csak olyan tényeket értékelhet, amelyekhez eszközei, szankciói valóban hatékonyak lehetnek — az értékelő oldalt a szankciós oldal bizonyos érte-

lemben behatárolja —, másfelől megfordítva is igaz, hogy a polgári jogi következmények olyanok lehetnek, amelyek a polgári jogi feladatokhoz, a jogág céljának és funkciójának betöltéséhez eredményesen alkalmazhatók. A jogi értékelés és szankcionálás kapcsán felmerül az objektív és szubjektív mozzanatok egymáshoz való viszonya, elhatárolásuk.

A kérdés úgy vethető fel: a jogilag értékelt helyzetre a jogkövetkezmények alkalmazása valamilyen módon függ-e attól, hogy a helyzetet előzményként milyen emberi magatartás (felróható vagy sem) váltotta ki — ebben az esetben az értékelő oldal a szubjektív elemekre is kiterjed —, vagy pedig a jogkövetkezmény beállta szempontjából a szubjektív előzmények közömbösek, a jogi értékelés a szubjektív elemekre nem terjed ki, az objektív eredményre koncentrál.

A választás alapvetően jogpolitikai (jogalkotói) megfontolásoktól függ: amennyiben a jogág az adott esetben az emberi magatartás befolyásolására (is) törekszik, értékeli a szubjektív elemeket is (felróhatóság, ennek különböző fokai), ha viszont az objektív helyzet optimális, előremutató megoldását tekinti mindenekfeletti célnak, a szubjektív előzmények vizsgálatától eltekint. (Előfordulhat, hogy ilyenkor is felróható magatartás váltotta ki az eredményt, de a szankció akkor is beáll, ha nem az.)

Eléggé általános — bár korántsem kizárólagos — az a felfogás, amely olyan esetekben, amikor a polgári jog az adott eredményt a rendelkezésre álló eszközökkel (szankciókkal) attól függően kívánja értékelni, hogy azt milyen (felróható, szándékos vagy gondatlan) emberi magatartás idézte elő, és így az emberi magatartás minősítésének az alkalmazható szankciók szempontjából jelentősége van, felelősségről — felelősségi értékelésről és szankcióról — van szó. Ha viszont az előállt eredmény megoldása (szankcionálása) szempontjából közömbös, hogy azt emberi magatartás vagy ettől független tények váltották ki, illetve nincs jelentősége, hogy az esetleges okozó magatartás szubjektíve milyen volt, akkor a szankció az objektív helyzetre szabott és sokban nem felelősségi természetű.

Az objektív vagy szubjektív értékelés mögött eltérő szempontok húzódnak. A szűkebb felelősség esetében a felróható emberi magatartás befolyásolása az egyik lényeges szempont: a jog számára releváns helyzetek megoldása során olyan ráhatást gyakorol, amely a magatartás kifejtőjét és példa erejénél fogva a kívülállókat is a jövőben a vagyoni viszonyok terén valamely magatartás kifejtésétől visszatartja, vagy pedig ilyenre ösztönzi.

Megjegyezzük, hogy az emberi magatartás polgári jogi befolyásolása sajátos értelemben vett „nevelés", szorosan a vagyoni viszonyok védelméhez kapcsolódik, és nem célja elvont módon az emberek „jobbátevése". Az objektív értékelés és szankcionálás más természetű szempontokon alapszik, így pl. a különböző érdekteányezőkhöz igazított kockázatmegosztási (kockázatviselési) elven. Többnyire annak van jelentősége, hogy az előállt helyzetet milyen érdekkörbe tartozó esemény váltotta ki: tevékenységi körbe (üzletkörbe) tartozó elháríthatatlan ok, ezek közt a fél felróhatóság nélküli eljárása, az igénybe vett teljesítési segéd, közreműködő magatartása, sőt egyes esetekben a helyzet értékelése szempontjából az is közömbössé válhat, hogy azt külső elháríthatatlan ok idézte elő. A szankcionálás és helytállás során az előállt helyzet optimális, perspektivikus rendezése a cél.

A jogi szabályozás gyakorlatában az értékelés e két aspektusa között rendszerint nincsenek éles határok. Olyankor is, amikor az objektív eredmény értékelése és szankcionálása a meghatározó jogi cél, az esetleges okozó magatartásra az egyébként objektív szankció befolyással lehet. Veszélyes üzemek károkozása esetén például az üzembentartó elvben (saját) magatartás nélkül, az objektív kárhelyzet alapján helytállással tartozik — hacsak külső elháríthatatlan okot bizonyítani nem tud —, mégis a belső elháríthatatlan okok tartományán kívül a kárt szubjektív emberi magatartás okozza és ilyenkor a kártérítés már felróható magatartást szankcionál (a gyakorlatban ez a tipikus eset). Hasonló helyzetre számos más példa is felhozható, így a kellékszavatosság, a feltűnő aránytalanság vagy egész más oldalról véve példát, mondjuk a letét különös nemei, stb. köréből. Másrészről viszont a felróható magatartáshoz kötött szankcionálás során a jogági funkció betöltése azt kívánja, hogy az előállt helyzet a kiváltó szubjektív okoktól részben függetlenedve rendeződjék. A kártérítési felelősség körében például a felróható magatartás esetén is a teljes kártérítés elve érvényesül, a reperatív szempontok miatt a kártérítés mértéke nem igazodik a felróhatóság súlyához.

Végül is az elhatárolás viszonylagos értékét mutatja, hogy az objektív szankcionálás elvben a magatartás milyenségétől független, a gyakorlatban azonban jelentős arányban felróható magatartás az előzmény és ezért az objektív szankció felelősségi színezetet kap, míg a felelősségi szankció ugyan mindig megkívánja a felróható magatartást, ezen túl viszont a szankcionálás jellegét más szempontok (főként a reparáció) is nagy mértékben befolyásolják. Véleményünk szerint nem elhatároló ismérv a szankció represszív jellege: a polgári jogi szankciók különféle módjait képviselik, a „hátrányokozás" teljesen másodlagos és csak az adott helyzet sajátosságaiból fakad, nem célzatos. A valóban szándékolt hátrányokozás egészen kivételes, súlyos felróhatóságot kíván és büntető természetű (pl. állam javára marasztalás). Az objektív és szubjektív oldal gyakran úgy kapcsolódik egymáshoz, hogy az adott értékelt helyzethez a jog pusztán objektív léte folytán fűz egyrészről bizonyos szankciókat (pl. késedelem, póthatáridő, hibás teljesítés, szavatosság; objektív érvénytelenségi ok, eredeti állapot helyreállítása, vagy érvényessé nyilvánítás), emellett ha ugyanez a helyzet felróható emberi magatartásra vezethető vissza, további szankciók is alkalmazásra kerülhetnek (kötbér, kártérítés, állam javára marasztalás).

Az objektív illetve a szubjektív vonásokat inkább előtérbe állító felfogások történetileg változnak, nyomon követhetők a jogalkotásban és megfigyelhetők a jogalkalmazási gyakorlatban, a jogértelmezés során is. A különböző hatások, tendenciák közül az áruforgalom modern jelenségei különösen a gazdálkodó szervezetek egymásközti viszonyában, a népgazdasági kapcsolatokban az objektív helyzetértékelést erősítik, amely csak kevésbé függ az okozó magatartás minősítésétől. A vagyoni forgalomban újabban felmerülő konfliktus-szituációk a polgári jogi jogalkalmazással szemben általában azt a követelményt támasztják,

hogy ezek a kiváltó magatartás megítélésétől függetlenül, objektív létük szerint kerüljenek megoldásra. A gazdálkodó szervezetek kapcsolataiban így például kritika alá került a „szerződési fegyelem" követelményével fellépő alapvető szubjektív felfogás. Bebizonyosodott, hogy a gazdálkodó szervezetek gazdasági relációiban, szerződéses kapcsolataikban olyan nagy mennyiségű, szerteágazó bizonytalansági elem van, hogy ezeket a szerződéskötéskor a lehető legnagyobb gondosság mellett sem lehet előre belátni, illetve a szerződéskötést követően a leggondosabb eljárás sem küszöböli ki ezeket; így a szerződés betartásának a szerződési fegyelem maradéktalan betartása egyáltalán nem garanciája. Nemcsak az előre belátás ütközik nehézségekbe, hanem a vállalati magatartás utólagos értékelése is a bírósági eljárás keretében. A gazdasági életre jellemző rendkívül nagyszámú, egymással bonyolult kölcsönhatásban álló külső és belső tényezők közül igen nehéz reálisan megítélni a szubjektív vállalati magatartás hibájának a szerepét, súlyát a szerződés be nem tartásában. A hagyományos felelősségi értékelés ezen túlmenően individuális emberi hibát, magatartási rendellenességet feltételez; a vállalat eljárása pedig jóllehet emberi magatartás mozaikokból tevődik össze, de végül is azokhoz képest minőségileg elkülönül, más szinten jelenik meg, a vállalati magatartás és hibája a polgári jogi értékelésben rendszerint személytelenné válik. A szerződés betartását a „szerződési fegyelem" alá vont, a vállalatok szubjektív magatartását különböző elvárásokkal értékelő felelősségi szankciókkal valójában a kívánt módon nem lehet biztosítani. Ehelyett abból célszerű kiindulni, hogy a szerződések szükségszerű gazdasági kockázatvállalást jelentenek, amelyben a központi elem az eredmény elérésének vállalása. Helyesen a feladat nem a magatartás utólagos értékelése lenne, hanem a szerződésekkel együttjáró kockázat elfogadása és megosztása, amelynek fő szempontja a nyereségérdekeltség-veszteségvállalás aránypárja lehet. Jól nyomon követhető ez a szemlélet például a szerződésszegés felróhatósága alóli kimentés bírói gyakorlatában, ahol az elvben szubjektív kártérítés, kötbérszankciók alól lényegében a külső elháríthatatlan ok bizonyítása esetében lehet mentesülni. A végtanulmány osztja Sárközi Tamás véleményét: „a szerződési fegyelem" ... nem old meg semmit. A vállalati kapcsolatok szerződéses alapon polgári jogi jelleggel folynak, a polgári jog nem ismer „fegyelmet", a fegyelem közigazgatási kategória ... A szerződések betartását a fegyelem helyett a pacta sunt servanda, az indirekt tervgazdálkodás követelményeihez igazított reális teljesítés elve szolgálja, a polgári jognak szépszámú szerződésszegési szankciója van, ezek azonban nem büntető szankciók, hanem reparáló jellegűek".

A szerződésen kívüli kártérítési jogban — és nem csupán a gazdálkodó szervezetek, hanem a magánszemélyek vagyoni viszonyaiban is — hasonló tendencia figyelhető meg: a károkozással és megtérítéssel összefüggő kockázat megosztása a károkozó—károsult közti viszonyban az egyébként felelősségi alapú értékelésen belül eltolódott a károsult javára. Ez azonban nem valamiféle egyoldalúan megkérdezett károsultpártiságból ered, hanem a polgári jognak, mint jogágnak, vagyoni viszonyok értékegyensúlyát biztosító funkciójából, melyet alapvetően a reparáció követelménye szolgál. Az adott helyzetben általában elvárható, méginkább a gazdálkodó szervezettől elvárható magatartás — a felróhatóság társadalmi mércéje —, az ítélkezési gyakorlat által elfogadott, valóban eredményesen hivatkozott mentő okokat tekintve, ma már olyan rendkívül magas követelményeket tartalmaz, amely a hagyományos vétkességi szinttől igen messze jár. Nem véletlen, hogy a gazdasági kapcsolatokban a bizonytalan szubjektív, esetenként büntető kicsengésű felelősség helyett az áruviszonyok objektív természetét követő, összehangolt vagyoni, objektív és szubjektív szankciókból álló, jól működő polgári jogi helytállási rendszerről esik mind több szó.

Az egyes polgári jogi szankciók alkalmazásával összefüggő konkrét ítélkezési tapasztalatok — ezt az igényt erősítik.

*ad b)* Ma már egyértelműen megállapítható, hogy a direkt tervutasításos rendszerben a népgazdasági kapcsolatok szabályozásában a polgári jognak, mint jogágnak igen viszonylagos súlya és szerepe volt. Vonatkozik ez a polgári jogi felelősség intézményének érvényesítésére is. A felelősségi módszerek és eszközök alkalmazásában az igazgatási típusú szankciók az elsődlegesek, és bár a hagyományos civilisztikai szankciók, mint kártérítés, érvénytelenség, szavatosság stb. továbbra is ismertek, struktúrájuk és hatékonyságuk jelentősen módosult. Elég például arra utalni, hogy a kártérítést — éppen a népgazdasági kapcsolatokban — a kötbér ténylegesen, gyakran túlnyomórészt elnyomja; a minőség biztosításának elsődleges eszközévé a szavatosság helyett a jótállás válik; az érvénytelenség alapvetően nem az akarati hibák, ill. fogyatékosságok kiküszöbölését célozza, hanem döntően az igazgatási parancsok érvényesülésének a honorálására szolgált stb.

Mindezen a területen is a gazdaságirányítás reformja jelentős változást hozott. A szerződések fő funkciója újólag az áru-pénz viszonyok jogi megtestesítése, amiből önként következik a szerződésnek ismét akaratviszonyként való kezelése. Ez magában foglalja a feleknek a szerződés tartalma megállapításában való akaratszabadságuk biztosítását, a mellérendeltségnek, a szolgáltatások egyenértékűségének a védelmét, a termékek kötött pályájának feloldását, a szabad partnerválasztást, a diszpozitivitás újbóli előrenyomulását stb. Mindezzel szinte szükségképp együttjár a „klasszikus" polgári jogi szankciók újbóli elismertsége. Jellegzetesség ugyanakkor bizonyos új szankciók megjelenése, melyek, ha teljesen nem is polgári jogi típusúak, de a polgári jogi felelősségi mechanizmussal is szoros kölcsönhatásban vannak. Ilyen a gazdasági bíróságról szóló, az először 1972-ben megalkotott jogszabály, amely azóta többszöri módosításon esett keresztül; mindez egy bizonyos fejlődési folyamat természetes lecsapódása, s jellemzője, hogy egyre inkább bővül a gazdasági bírsággal szankcionálható tényállások köre. (Más dolog — s erről még szó lesz —, hogy ugyanakkor a tényleges érvényesülés, azaz a szankció konkrét alkalmazása a gyakorlatban messze elmarad az elvárttól és a lehetségestől.)

Külön kell mindezzel összefüggésben foglalkozni a téma szempontjából nagyjelentőségű egyik legújabb jogalkotási produktumról, az 1984. évi IV. törvényről, a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról (amelyről a végtanulmány egyik előző fejezete külön is szól).

A felsoroltakon kívül az indirekt gazdálkodási rendszer időszakának terméke az általános szerződési feltételek megtámadhatóságának kodifikálása, ezzel az érvénytelenséget kiváltó okok esetkörének bővítése. Ezzel kapcsolatosan is sajnálattal kell azonban megállapítani, hogy a szabály gyakorlati alkalmazása szinte a semmivel egyenlő.

Az egész időszakra szólóan egyik általános jellemzőként tehát a felelősségi eszköztár bővülése rögzíthető. Ehhez járul ugyancsak markáns tendenciaként a felelősség szigorítására való törekvés, amelyről az előző fejezetek meghatározott kérdéskörökre vonatkozóan részletesen szólnak. Az elv magasszintű normatív megfogalmazása található meg a Minisztertanács 1019/1983. sz. határozatában, amely a gazdálkodás felelősségrendszerének következetesebb működéséről állapít meg irányelveket.

Végül a polgári jogias szemléletmód érvényesülése érezhető a fórumrendszer korszerűsítésében, főleg a bírói út kiszélesítésében, a kötelező igényérvényesítési elv erőteljes korlátozásában, az igazgatási típusú szankciókkal párhuzamosan érvényesíthető polgári jogi szankciók bevezetésében — mint pl. a környezetre ártalmas magatartások szankcionálása esetén stb.

*ad c)* Ami a jövőbeli konkrét feladatokat illeti — hangsúlyozottan a realitások talaján állva — a következők javasolhatók:

*ca)* A már meglévő és szabályozott szankciós eszköztár lényegesen hatékonyabb felhasználása. Utalás történt már a gazdasági bírság, a szerződési feltételek megtámadhatósága „alig való" funkcionálására, de kiegészíthető a kör a Ptk. 348. § környezetvédelmi szabályának szinte teljes mellőzésével vagy azzal, hogy a nem vagyoni kártérítés alkalmazhatóságának a Ptk. 354. §-ban foglalt nagyon korszerű megoldásával a jogi személyek szinte elhanyagolható módon élnek, azaz eredményében nem élnek.

*cb)* Úgy tűnik, megérett az idő a felelősségbiztosítás intézményének a gazdálkodó szervek szerződésszegéseire való kiterjesztésére. A téma részleteivel a végtanulmány nem foglalkozik, mert az a kutatóhálózaton belül más tanulmány témája.

*cc)* Aktuális, de a végtanulmány szerint alig realizálható igény a népgazdasági kapcsolatokban az egyéni felelősségre vonás körének polgári jogi eszközökkel történő lényeges kibővítése, bár erre bizonyos jogalkotási törekvések vannak (pl. 32/1984. (X. 31.) MT. sz. rend.).

*cd)* Ma már teljesen világosnak látszik, hogy a gazdálkodó szervek felelősségétől erőteljesen különböző kérdéskör a gazdálkodásért való felelősség.

Az előbbiek tekintetében (mint azt a végtanulmány részletesen igyekezett bemutatni) a polgári jogi szankciórendszernek igen hatékony szerepe van, vagy kell, hogy legyen: az utóbbi területen viszont a közvetlen polgári jogi eszközök csak áttételesen és másodlagosan érvényesíthetőek.

*ce)* Nem lehet egyetérteni azokkal az itt-ott elhangzó, illetőleg olvasható felvetésekkel, amelyek a fórum-rendszer további kibővítését célozzák (pl. fogyasztói bírság stb.). Az igazság az, hogy a fórumrendszer megfelelően kiépült; a feladat sokkal inkább működésük hatékonyságának a gyakolati biztosítása. Ugyanúgy nem tartható indokoltnak a kötelező igényérvényesítés akár részbeni visszaállítása sem.

Befejezésként utalni kell arra, hogy a szerződéskötéssel, a teljesítéssel és a szerződésszegéssel, az iparjogvédelemmel, a környezetvédelemmel, a külkereskedők belső szerződéseivel kapcsolatos előző részekben a konkrét témakörrel összefüggő számos különböző módosító, korszerűsítő jogalkotási vagy jogalkalmazási profilú elgondolás, javaslat fogalmazódott meg.

*

*Megismételjük a korábban már leírtakat:* a terjedelmi keretek a nagyterjedelmű végtanulmány igen szelektív és a legfontosabbnak ítélt témakörök súlyozott, ugyanakkor szükségképpen rövidített bemutatását, illetőleg ismertetését tették lehetővé. Ugyancsak terjedelmi okokból mellőzni kellett a lábjegyzetek feltüntetését; maga a végtanulmány százat jóval meghaladó lábjegyzetet tartalmaz.

Ilyen körülmények között világos, hogy a Népgazdasági Jogi Kutatóhálózat megbízásából végzett munka eredményéről csak az egésznek ismeretében lehet képet alkotni, a jelen dolgozat — bár igyekszik annak esszenciáját adni — valójában inkább csak figyelemkeltő lehetett.

*Harmathy Attila*

# Gazdasági szerkezet — verseny — jogi szabályozás

A gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítése óta Magyarországon újból és újból jelentkezett a gazdasági verseny, valamint a verseny jogi szabályozásának témája. A korábbi gazdaságirányítási rendszerrel a gazdasági verseny nem volt összeegyeztethető, és az erre a rendszerre támaszkodó elméletből a verseny tagadása következett. A reform irányelvei egyértelműen állást foglaltak a korlátozott verseny mellett, de az elgondolások részletes kifejtésére nem került sor. A reform bevezetésének időszakában erős érdeklődés volt a verseny kérdései iránt, később azonban a téma háttérbe szorult. Az 1980-as években nyomul ismét előre a verseny problémaköre. Jogalkotásunkban ennek kifejeződése a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló törvény kidolgozása 1984-ben, jogirodalmunkban pedig már a törvényt megelőzően Vörös Imre monográfiájának megjelenése a szocialista piaci magatartás jogáról. A legutóbbi

*Harmathy Attila* igazgatóhelyettes, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

időszakban ismét azt lehet észlelni, hogy fokozott figyelem fordul egyes versenyjogi kérdések felé. Ez az érdeklődés egy-egy, a fogyasztók széles körét is érintő jogvitával áll főleg összefüggésben. Talán nem tévedek azonban, ha az érdeklődés növekedésében szerepet tulajdonítok annak a szakértők széles rétegét megmozgató vizsgálatnak, amelyet az Országos Anyag- és Árhivatal szervez a verseny különböző kérdéseiről.

A tényleges helyzet valós értékeléséhez hozzátartozik annak megjegyzése, hogy az említett érdeklődés még nem sokat jelent. Generációk nőttek fel úgy, hogy kereskedelmi jogi ismeretekkel rendelkeztek volna, s ha arról hallottak is esetleg, hogy az 1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen verseny szabályait meghatározta és e szabályok nagy része a Ptk. életbeléptetése után is hatályban maradt, ezt meghaladó tudásról nem lehetett beszélni. Aligha lehetett például azt feltételezni, hogy jogászok meg tudják határozni, mi a kartell; kevesen tudtak arról, hogy az 1931. évi XX. törvénycikk a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szólt. Az 1984. évi IV. törvény hatálybalépése nem hozott radikális változást, továbbra is a versenyjogi ismeretek hiányát tekinthetjük jellemzőnek. Ilyen körülmények között a téma iránti érdeklődést inkább a verseny alapkérdéseinek megismerésére való törekvésként lehet értékelni, ideértve annak a kérdésnek a tisztázására való igényt is, hogy lehet-e egyáltalán verseny Magyarországon.

A jelzett kiindulási alap mellett két fő álláspont tal lehet találkozni a jogászi közvéleményben:

— van olyan álláspont, amely szerint a magyar gazdaság adottságai mellett versennyel — belátható időn belül — nem lehet számolni, s így az 1984. év IV. törvény szabályainak alkalmazására elszigetelt esetekben kerül sor, e szabályok jelentősége csekély;

— a másik nézet szerint a tisztességtelen gazdasági tevékenységről szóló törvény olyan szabályokat fogalmaz meg, amelyek központi szerepet töltenek be a gazdasági élet jogi szabályozásában, ezeknek a szabályoknak a révén lehetne megvalósítani a gazdaságpolitikai célkitűzéseket, s ha e szabályok alkalmazására eddig még ritkán került sor, annak oka a tudatlanság, a törvény megismerésének hiánya.

A jelzett adottságok, mint kiindulási alap és az erre épülő szélsőségesen eltérő felfogások mellett szükségesnek látszik néhány alapkérdés felvetése, s ezekben valamilyen közös gondolkodási alap keresése. E rövid cikk nem törekszik részletes elemzésekre, nem próbál megalapozottnak tűnő válaszokat, megoldásokat javasolni; azt tekintem itt feladatnak, hogy a cikk hozzájáruljon az alapkérdések megfogalmazásának tisztázásához. E feladat szem előtt tartásával két témakörről lesz szó a következőkben; egyrészt arról, hogy hazánkban milyen szerepe lehet a verseny jogi szabályozásának és a vonatkozó jogszabályok alkalmazásának, másrészt arról, hogy a verseny jogi szabályai miként illeszkedjenek be jogrendünkbe.

### *A verseny jogi szabályozásáról*

*1.* A verseny jogi szabályozása szempontjából meghatározó jelentősége van annak, hogy az adott ország gazdaságában milyen szerepet tölt be a verseny. Az ismeretes, hogy a korábbi gazdaságirányítási rendszer keretei között versenynek nem jutott hely. Furcsa módon nem él viszont a köztudatban az, hogy a gazdasági reform bevezetésekor milyen elgondolások jutottak kifejezésre. Kétségtelen tény az, hogy a reformmal kapcsolatban megoldásra váró sok probléma között viszonylag kis teret kapott a versenyre vonatkozó elképzelés, de a főbb irányvonalak így is világosan kirajzolódtak. Közel húsz évvel a gazdaságirányítási rendszer reformjának bevezetése után nem fölösleges felidézni a politikai döntésben megfogalmazódott alapgondolatokat.

Az MSZMP Központi Bizottsága 1966. május 25—27-i ülésén határozatot hozott a gazdasági mechanizmus reformjának irányelveiről. Az irányelvekből megismerhetők voltak a gazdaságirányítási rendszer átalakításának körvonalai és ezeken belül a versenynek juttatott szerep. A határozat nem hagyott kétséget afelől, hogy nem szabadversenyes piaci gazdálkodásra való áttérésről van szó. Az irányelvekben hangsúlyosan szerepelt a központi irányítás és a tervgazdálkodás meghatározó szerepének megőrzése. Ugyanakkor látható volt az is, hogy a központi irányítás és a tervgazdálkodás módjának lényeges megváltoztatása mellett foglalt állást a Központi Bizottság. Ez a változtatás azt is jelentette, hogy a politikai vezetés teret kívánt biztosítani a piac működésének és a versenynek, hasznosítani kívánva az ezekkel járó előnyöket.

Mit jelent azonban az, hogy tér nyílik a verseny számára? Erre több tényezőből lehet következtetést levonni. Az egyik támpontot nyújtó tényező a téma elhelyezése az irányelveken belül. Az irányelvek második része a reform alapvonásairól szól. A részen belül a verseny kérdései a negyedik pontban találhatók, a tervszerű központi irányítás és a piac aktív szerepének szerves összekapcsolásáról, a központi állami irányítás módjáról, az állami vállalatok önállóságáról és anyagi érdekeltségéről szóló pontok után. Az elhelyezés kifejezésre juttatja azt, hogy a verseny nem a termékforgalom lebonyolításának valamilyen csekély jelentőségű kérdéseként fogalmazódott meg, hanem úgy kezelték, mint a gazdaságirányítás egyik központi témáját. Aligha tekinthető véletlennek, hogy a verseny a tervszerű központi irányítás, a piac működése és a vállalati önállóság, érdekeltség témáihoz kapcsolódik.

Következtetésre alapot adó támpontnak tekinthetjük azt is, hogy a verseny kérdése a gazdasági szerkezettel összefüggésben kerül kifejtésre. Az adott témával foglalkozó pont címe a verseny és a monopóliumok. A verseny szerepe tehát a szervezeti rendszerrel egységben jelentkezik. Az irányelvek a népgazdaság több területét vizsgálja meg abból a szempontból, hogy a verseny hol indokolt és hol van szükség monopóliumok fenntartására. Első helyen az ipar jelenik meg, ezt követi a feldolgozóipar, majd a kereskedelem. Kiemelést érdemel, hogy az irányelvek a monopóliumok fokozott ellenőrzését tartja szükségesnek ott, ahol a monopólium fenntartása indokolt. A területenként történő gazdasági vizsgálatoktól függően, de többségében a monopolhelyzetek megszüntetése és a verseny megvalósítása mellett szóló állásfoglalás olvasható ki az irányelvekből.

*2.* Közismert tény az, hogy a gazdaságirányítási rendszer reformjának bevezetése során a szervezeti rendszer nem változott. A közgazdasági irodalom ismételten foglalkozott a kisvállalatok szervezésének

szükségességével, s a jogirodalomban is történtek utalások a monopolhelyzetek fennmaradásának következményeire, jelentős állami intézkedés azonban az 1980-as évekig ezen a területen nem történt.

A versennyel kapcsolatos egyes témákra keletkeztek elszórt jogszabályi rendelkezések (így pl. a termékforgalomról szóló 25/1967./VIII. 20./Korm. sz. rend. 9. § (1) bekezdése a versenykorlátozó megállapodások tilalmáról, a 44/1967./XI. 5./Korm. sz. rendelet 37. §-a az üzleti titok védelméről a vállalkozási szerződéseknél); sem egységes szabályozásról, sem egységes koncepcióról nem lehetett azonban beszélni. A verseny széles, egységes alapon történő törvényi szabályozásának gondolata újra és újra felmerült ugyan, de ilyen jogszabály nem született. Később is keletkeztek viszont egyes olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek a széles értelemben vett versenyszabályozás körébe sorolhatók (pl. a monopolhelyzettel való visszaéléssel szemben próbálnak védelmet adni a fogyasztóknak). Mindez csak nehezítette a vonatkozó joganyag könnyű megismerhetőségét és áttekinthetőségét és erősítette az egységes elvi alap hiányának érzését.

Szükségtelen itt a folyamat részletesebb vázolása; jelzésként elfogadható az az egyszerűsítő megállapítás, hogy az 1970-es évek végéig kevés történt a reform irányelveinek versenyre vonatkozó elgondolásai végrehajtása érdekében. A verseny kibontakozását segítették közvetetten mindazok az intézkedések, amelyek a tervezési rendszer és a központi irányítás módjának megváltoztatása körében megvalósításra kerültek. Ugyanilyen hatása volt a vállalati önállóság növelésének és a vállalati érdekeltség fokozásának. Oldódott a vállalati tevékenység korlátozása is, s ez is kedvezőbb feltételeket teremtett a versenyre. Mindez a változás azonban amellett, hogy a versenynek csak előfeltételeihez adott hozzájárulást, nem közvetlenül a verseny kibontakozásának érdekét szolgálta, nem volt egyértelmű, hiszen az is köztudott, hogy az 1970-es évek eleje óta recentralizációs folyamatról lehet beszélni. Kifejezetten a verseny szabályozását szolgáló jogszabály pedig csak egy-egy részterületen keletkezett.

*3.* Az 1970-es évek végén, majd az 1980-as években olyan politikai döntések születtek, amelyek a gazdasági reformfolyamat továbbvitelére irányultak. Jelentős lépések történtek a szervezeti rendszer módosítása érdekében. Megindult a kisvállalkozások tevékenysége, trösztöket szüntettek meg, nagyvállalatokat kisebb vállalatokra bontottak, kisvállalatokat, kisszövetkezeteket, leányvállalatokat alapítottak. Mindezzel párhuzamosan az ország súlyos gazdasági helyzete miatt számos olyan lépés is történt, ami kedvezőtlenül hatott a gazdálkodó szervezetek önállóságára; ennek ellenére nem tagadható, hogy a verseny feltételeinek megteremtése vonalán előrahaladás történt.

A verseny jogi szabályozása körében lényeges haladást jelent az 1984. évi IV. törvény megalkotása. Amint azt a törvény miniszteri indokolása is kifejti, a törvény nem egyszerűen a tisztességtelen versenyről szól, hanem egységes és átfogó módon szabályozza a tisztességtelen gazdasági tevékenységet. A tisztességtelen verseny hagyományos tilalmi szabályai mellett tartalmaz fogyasztóvédelmi rendelkezéseket is, valamint fellép a versenyt korlátozó vagy kizáró magatartásokkal szemben is.

E kétségtelenül elért eredmények ellenére nem lehet egyértelmű választ adni arra a kérdésre, hogy mi valósult meg a reform irányelveinek versenyre vonatkozó elgondolásaiból, nem lehet azt mondani, hogy a verseny jellemző volna a magyar gazdasági életre. Bizonytalanság van a vonatkozó jogszabályok alkalmazásánál is. Ezért ma is aktuális feladat az alapkérdések megkeresése és a megválaszolás megkísérlése.

*4.* A versennyel foglalkozó közgazdasági és jogi elméleti művek rámutatnak arra, hogy a verseny létéhez és működéséhez több előfeltétel együttes fennforgása szükséges. Ezeket az előfeltételeket nem azonos módon sorolják fel, de vannak olyan elemek, amelyek általánosan elfogadottnak tekinthetők. Ezeknek a feltételeknek több csoportja különböztethető meg.

A verseny előfeltételeinek egy része az adott ország gazdasági berendezkedésével, rendszerével, gazdaságirányítási rendszerével kapcsolatban vet fel problémákat. Ilyen előfeltétel az, hogy a gazdasági élet alanyai önálló döntési lehetőséggel rendelkezzenek és döntéseiknek maguk lássák előnyeit és hátrányos következményeit. Ez problémaként megfogalmazva először is úgy jelentkezik, hogy az egyaránt állami tulajdon alapján gazdálkodó állami vállalatok között elképzelhető-e a verseny. Másodszor az kérdezhető meg, hogy a társadalmi tulajdon talaján álló gazdálkodó szervezeteknek kialakulhat-e olyan mértékű elkülönültsége, amely az egyes szervezetek létét vagy megszűnését is átfogó döntések meghozatalát a szervezetekre bízza. Harmadszor feltehető az a kérdés is, hogy létezik-e olyan rendszer, amelynek következtében a társadalmi tulajdonnal gazdálkodó szervezetek maguk érzik jó vagy rossz működésüknek összes hatását. E kérdésekre a korábbi gazdaságirányítási rendszer idején tagadó válaszok adódtak, a gazdasági mechanizmus reformjának irányelveiből részben pozitív, részben negatív válaszra lehet következtetni azért, mert nem korlátlan verseny kialakítása volt a cél. Ennyivel azonban a válaszadást nem lehet lezárni, keresni kell a részletesen kidolgozott válaszokat.

A verseny előfeltételeinek másik része az adott gazdaság szerkezetére, szervezetrendszerére és döntően a gazdasági élet alanyaira vonatkozó jogi szabályozásra (leegyszerűsítve mondhatnánk azt, hogy a széles értelemben felfogott társasági jogra) vonatkozóan vet fel problémákat. A kérdések részben általában, részben árufajtánként külön-külön vizsgálandóan jelentkeznek. E kérdések közül első helyen említendő az, hogy mennyiben van monopolhelyzet valamilyen árufajta termelésében és értékesítésében. A meglévő monopolhelyzet minek a következménye (például a termelés optimális mértéke, az árufajta természete, korábban kialakult centralizáció következménye)? Második helyen összefonódó kérdéssor jelentkezik. Ezek közé tartozik az, hogy mennyire szabad a gazdasági tevékenység kifejtése, közelebbről: mennyire szabad adott árufajták piacára való belépés és az onnan való kilépés lehetősége (működőképes versenyt tételeznek fel ugyanis akkor is, ha a piacon csak egy eladó van, de bármely pillanatban lehet számítani több más eladó belépésével). Ehhez a kérdéshez szorosan kapcsolódik az, hogy a piacnak tág vagy szűk felfogása érvényesül. A piac szűk felfogásánál csak termékforgalomra gondolunk, tág felfogásánál viszont minden egyéb vagyoni értékkel bíró javak forgalmára is; tehát pl. van-e szabad tőkemozgás.

A verseny feltételeinek vizsgálatánál figyelembe

kell venni továbbá olyan elemeket is, amelyek feltételesen sorolhatók önálló csoportba, mert szorosan kapcsolódnak az előző két csoporthoz. Az alapkérdést összefoglaló módon a piac működésének szabadságában lehet megjelölni. Ezen belül fontos kérdés az árak szabad vagy szabályozott alakulása. Hasonlóan fontos a nemzeti valuta forgalmának szabadsága, továbbá az export és az import szabad lehetősége. Ebben a körben említhető meg a szerződési szabadság korlátozott volta, így a kartellszerződések tilalma, a gazdasági erőfölénnyel elért szerződési kikötések felülvizsgálata.

5. A verseny feltételeinek előző elnagyolt vázolása is jelezheti azt, hogy miért szerepelt a verseny és monopóliumok című rész a gazdasági mechanizmus reformjának irányelveiről szóló határozatban a reform alapvonásaival foglalkozó fejezetben. A verseny kérdése és a vonatkozó jogi szabályozás nem perifé-rikus téma, nem a termékforgalom csekély jelentőségű problémája, hanem a gazdaság működésének és a gazdaságirányítási rendszernek egyik központi kérdése. Ezt a tényt egyébként az 1984. évi IV. törvény általános indokolása is tudomásul veszi (4. pont). A törvénnyel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy az nem nyújtja a verseny teljes jogi szabályozását, hanem csak részrendezést ad, csak azt a területet fogja át, amit a címe is jelez: a tisztességtelen gazdasági tevékenységről szól.

Azt a tényt, hogy az 1984. évi IV. törvény nem tekinthető a verseny teljes körű, átfogó szabályozásának, nemcsak azért látom kiemelendőnek, hogy a verseny témakörét a maga teljes kiterjedésében és jelentőségében tudjuk felmérni. A verseny jogi szabályozásának van egy olyan területe, amelynek eddig nem szenteltünk elég figyelmet, s amelynek jelentősége a jövőben várhatólag növekedni fog. Ez a terület a gazdaság szerkezete, ami alatt az értendő, hogy a különböző árufajták piacán milyen gazdasági alanyok vesznek részt (monopol, duopol, oligopol vagy versenyhelyzetek vannak). E terület jogi szabályozásának pedig az a feladata, hogy megfelelő intézményeket és eszközöket teremtsen a gazdasági szerkezet alakítására vagy fenntartására irányuló gazdaságpolitika számára.

A jelenlegi helyzetben a jogi szabályozás még nem készült fel a várható feladatokra. A vállalati önállóság erősödése magával hozza a szervezeti változásokat is. Számítani kell például vállalatok egyesülésére. A tőkeáramlás és ezzel összefüggésben a társasági jog reformja pedig igényli, illetőleg lehetővé teszi majd a szervezeti stabilitás feloldódását, új szervezetek keletkezését, régiek megszűnését. A szervezeti mozgás azt igényli, hogy az állami gazdaságirányító szervek folyamatosan figyelemmel kísérjék a gazdaság szerkezetének alakulását, befolyásolják a mozgásokat, megakadályozzák az újabb nem kívánatos monopolhelyzetek kialakulását. Jelenleg az állami vállalatok tekintetében az alapító szervnek van ellenőrzési joga szervezeti mozgások esetén (33/1984./X. 31./MT sz. rendelet 4. és 44. §), kérdéses azonban, hogy nem volna-e szükséges központosítani a struktúrapolitika egységes megvalósítása érdekében a felmerülő feladatokat. A társasági jog reformja során számolni kell a struktúrapolitika követelményeivel, továbbá azzal is, hogy a piacuralmi törekvések a szervezeti változásokon túlmenően formálisan szervezetet nem érintő szerződésekkel is megvalósulhatnak, ami azt igényli, hogy a szervezeti rendszer változásainak ellenőrzésére, befolyásolására illetőleg megakadályozására hivatott szerv és a kartellszerződések ellenőrzésére, megakadályozására kijelölt szerv azonos legyen vagy ha nem azonos, akkor szoros együttműködés épüljön ki közöttük.

A gazdasági szerkezetnek a verseny szempontjából történő vizsgálatát a jövő, a várható feladatok alapján indokoltam az előzőekben. Elmondható azonban az, hogy ilyen vizsgálatot már a jelen is szükségessé tesz. Ennek igazolására Román Zoltánnak, az MTA Ipar- és Vállalatgazdaságkutató Intézete igazgatójának egy 1984-ben tartott előadására hivatkozom. Román Zoltán elmondta, hogy a verseny elemzése érdekében meg akarta állapítani, milyen a legnagyobb termelők piaci részesedése. Statisztikai adatokat erre vonatkozólag nem talált, s kérésére a Központi Statisztikai Hivatal készített adatfeldolgozást. Elképzelhető ugyan, hogy a szervezetrendszer alakulását befolyásoló alapító szerveknek vannak olyan statisztikai adatai, mint amelyeket a KSH gyűjtött Román Zoltán számára, de még ebben az esetben sem látszik biztosítottnak az egységes struktúrapolitika folytatása a lehetséges alapító szervek széles köre miatt. Megjegyzendő, hogy a struktúrapolitika egységes irányítása nem volt egyértelműen tisztázva kormánybizottsági szinten az ÁTB és a GB párhuzamos működése idején, és nem világos ma sem az Állami Tervbizottság és a Gazdaságfelügyeleti Bizottság feladatainak meghatározása alapján. Úgy gondolom, hogy a struktúrapolitika és a verseny összefüggései, továbbá a vonatkozó jogi szabályozás vizsgálatot érdemelnek.

A gazdasági szerkezet folyamatos elemzésére épülő struktúrapolitika napjainkban szinte égetően szükséges, mert körülményeink között az államnak egyidejűleg kellene nagyon tudatosan erősítenie a versenyt és ezzel egyidejűleg elősegíteni a gazdálkodó szervezetek között a versenykorlátozással is járó együttműködést. Mindennek talán legvilágosabb példája a külkereskedelemnél jelentkezik. Több ok folytán indokolt a külföldi piaccal való kapcsolat szélesebb körben történő lehetővé tétele, azaz a külkereskedelmi joggal rendelkező szervezetek között a verseny lehetőségének megteremtése. Ugyanakkor a népgazdaság érdeke az, hogy a magyar szervezetek között kibontakozó verseny haszonélvezői ne a külföldi partnerek legyenek, hanem a lehetséges magyar versenytársak szerezzenek tudomást egymásról, találják meg az együttműködés, esetleg együttes fellépés útját. Elengedhetetlen a jog eszközeinek gondos gazdasági elemzések alapján történő nagyon tudatos és következetes alkalmazása.

### *A verseny jogi szabályainak beilleszkedése a jogrendbe*

A jogi eszközök tudatos alkalmazásának követelménye nemcsak gazdasági megalapozottságot igényel, hanem az eszközök jogi természetének ismeretét is (mivel mit lehet elérni), továbbá annak alapos vizsgálatát is, hogy a választott jogi megoldás miként illeszkedik be a jogrendszer egészébe. A bonyolult feladatok különböző jogi eszközök összehangolt igénybevételét teszik szükségessé.

A szerteágazó témakörből egyetlen kérdést emelek itt ki, azt, milyen kapcsolat van a tisztességtelen gazdasági tevékenységről szóló törvény és más polgári jogi jogszabályok között, elsősorban milyen viszony van a törvény és a Ptk. között.

A törvény általános indokolása arra mutat rá, hogy bár a törvény egységes és átfogó módon szabályozza a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmát, ez nem jelent kizárólagos rendezést. A törvény mellett fennmaradnak más jogszabályok is, így tovább élnek a Ptk-nak a verseny témáiba is sorolható szabályai. A törvény egyes rendelkezéseivel kapcsolatban a részletes indokolás ismételten visszatér a Ptk. rokon rendelkezéseire.

A kérdés azért különösen jelentős, mert itt nem egyszerűen a törvény és a Ptk. egyes rendelkezései közötti kapcsolatról van szó. A Ptk. olyan átfogó kódex, amely az adott jogterület alaptörvénye. Szabályozási módjára az jellemző, hogy nem steril jogági tisztasággal rendez kérdéseket, hanem átszövődik az állam gazdaságirányító tevékenységének elemeivel. A Ptk. keletkezésének és módosításainak idején sok olyan szabályt is magába olvasztott, amelyet más történeti adottságok mellett esetleg külön törvénybe lehetett volna elhelyezni. Ez vonatkozik a versenyjogi szabályokra is. Minderre tekintettel a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló törvény és a Ptk. viszonyában többrétű kérdés megjelenését látom. Egyrészt kérdéses lehet az, hogy a Ptk. erősebb jogszabálynak tekintendő-e a törvénynél azért, mert átfogó kódex. Másrészt felvethető, hogy a törvény a versenyjog speciális szabályait tartalmazza és ezért az általános szabályokhoz viszonyítva elsőbbséget kell élveznie. Harmadrészt elmondható, hogy sem a törvény, sem a Ptk. nem „tiszta" polgári jogi szabályokat tartalmaz, hanem mindkettőben megjelennek egyéb elemek is, s ha a törvény és a Ptk. rokonszabályait egymás mellé tesszük, nem a különös és az általános viszonyát lehet látni, hanem párhuzamosságot, s a különbséget a törvényben megfogalmazott többlettényállási elemek jelentik.

Szeretnék megmaradni a cikk elején vállalt kérdésfelvetés szintjén. Ezt azért is indokoltnak tartom, mert a válasz részletes, alapos elemzést igényel és ennek során nemcsak a törvény és a Ptk. viszonyára kell tekintettel lenni, hanem általánosabb jelleggel meg kell vizsgálni a Ptk. szerepét. A következőkben ezért csak néhány olyan részletkérdést említek, amely a jogalkalmazás során mindennapos probléma lehet.

Mind a törvény 3. §-a, mind a Ptk. 78. §-a rendelkezik a jóhírnév védelméről. A törvény és a Ptk. szabálya szövegezésében lényegileg megegyezik. Bizonyos eltérés van azonban a következményeknél. A törvény 18. §-ának fogalmazása olyan, hogy esetleg a következmények alkalmazásánál bírói mérlegelési jogra lehet következtetni, míg a Ptk. 84. § (1) bekezdésénél ez általában nem tételezhető fel. Egyértelműen kevesebb jogot nyújt viszont a törvény 18. § d) pontja az áru megsemmisítése tekintetében, mint a Ptk. 84. § (1) bekezdés d) pontja. Jogvita esetén kérdéses lehet, hogy melyik jogszabály alkalmazandó.

A törvény 9. §-a tájékoztatási kötelezettséget ír elő és különösen a (2) bekezdés a) pontjának tartalma párhuzamos a Ptk-ban részben általános jelleggel előírt (205. § (3) bekezdés, 277. § (3) bekezdés), részben az egyes szerződéstípusoknál megtalálható (367. § (1) bekezdés, 396. § (3) bekezdés) tájékoztatási kötelezettséggel. A Ptk. szerint a kötelezettség megszegéséhez tipikusan kártérítési kötelezettség járul; következmény lehet esetleg a szerződés érvénytelensége (megtévesztésnél) is. A törvény 21. §-a szerint közérdekű kereset esetén a hibás teljesítésnek megfelelő következmények (szavatossági jogok egy része) közül választhat a bíróság. Kérdéses, hogy mi legyen a következmény, ha nincs közérdekű kereset, egy-egy fogyasztó indít pert. Problémát jelenthet egyébként ebben az esetben a nyilatkozat értelmezése is, mert a törvény 10. §-a más elveket határoz meg, mint a Ptk. 207. § (1) bekezdés.

Hasonló problémák merülhetnek fel a törvény 16. § a) pontjánál, az egyoldalú, indokolatlan előny kikötésénél. Tulajdonképpen felvethető a Ptk. 202. §-hoz, a 209. §-hoz való viszony, továbbá az érvénytelenségi következmények alkalmazásának kérdése. Itt is jelentkezik a törvény 21. §-ának alkalmazása, azaz közérdekű kereset esetén nem érvénytelenségi következmény lép be, egyéb esetben feltehetőleg az érvénytelenségi. Közérdekű keresetnél külön kérdés lehet az, hogy az indokolatlan, egyoldalú előny nemcsak árkikötésnél jelentkezhet. Ugyancsak elgondolkoztató az, hogy a törvény szerint semmisség következik be, azaz időbeli korlátozás nélkül lehet akár tíz év múlva is fellépni az indokolatlan előny miatt. Közérdekű keresetnél a hátrány bekövetkezésétől számított egy éves jogérvényesítési határidő és a semmisségnél az időbeli korlátozás nélkül történő fellépés elve között ellentét érzékelhető. Gondot okozhat az is, hogy a 209. § (2) bekezdés szerint történő döntésnél a Ptk. szükségesnek látta a még nem teljesített szerződésekre korlátozni a hatást, míg a törvény 21. §-a ezt a korlátozást félreteszi.

Hasonló, de talán még nehezebb kérdéseket vet fel a törvény tisztességtelen ár érvényesítéséről szóló 17. §-a és a Ptk. 201. § (2) bekezdése (esetleg 202 §-a) közötti viszony, továbbá a jogkövetkezmények alkalmazása.

Nyilvánvaló, hogy a fenti — nem teljes — kérdéssor megfogalmazása is, helytállósága is vitatható. Arra azonban valószínűleg alkalmas, hogy jelezzük, egyáltalán nem egyszerű jogalkalmazási feladatok jelentkeznek a versennyel kapcsolatban, s e feladatokra figyelmet kellene fordítani.

*Vörös Imre*

# A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló tv. gyakorlatának margójára

Feltehetően „megérne egy misét" annak *átfogó* vizsgálata, hogyan érvényesül a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. tv. (TGT). Megalkotását szokatlan nyilvánosság, szakmai viták sora kísérte és a megalkotott törvény nem cáfolt rá a várakozásokra. A hazai elismerő hangok mellett külföldi visszhangja is kedvező (angolul és franciául az „Intellectual Property" és a „Proprieté Industrielle", az ENSZ Szellemi Tulajdon Világszervezete lapjai, németül a nagytekintélyű, iparjogvédelemmel és versenyjoggal foglalkozó müncheni Max-Planck-Institut kiadásában megjelenő „Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht" nyomtatta ki, sőt kínaira is lefordították). Mindez önmagában azonban nem garancia arra, hogy a gyakorlatban is megállja helyét. Néhány eset vizsgálata mindenesetre *hipotetikus* következtetések levonására lehetőséget ad.

A vizsgált esetek tanúsága szerint a TGT tisztességtelen verseny elleni és fogyasztóvédelmi normái — ha nem is problémamentesen — funkcionálnak. Annyi azonban bizonyosnak látszik, hogy kevés per indult, aminek megértéséhez aligha magyarázat az a tény, hogy kevés a verseny, hiszen ma már a törvény alkalmazásának — szemben a korábban hatályos joggal — csak kevés esetben feltétele a versenytársi viszony. Azt sem lehet — éppen a vizsgált esetekre tekintettel — állítani, hogy a TGT-t mindig betartják.

## I.

### *Tisztességtelen verseny-cselekmények*

*1.* A még a TGT elődje, az 1923: V. tc. — annak 1. és 7. §-a alapján hozott ítéletet, mely a TGT hatályba lépése előestéjén született, a TGT 1. és 4. §-ára utalással a BH-ban is közzétették.[1] Az *utánzás* miatt indított per alapját az alperes azon magatartása képezte, hogy a felperes gyártmánykatalógusából kiválasztott néhány terméket és azt változtatás nélkül gyártani kezdte. A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta: tisztességtelen versenycselekménynek minősül, ha egy gazdálkodó szervezet által szellemi és anyagi ráfordítások eredményeként kidolgozott terméket egy másik leutánoz: azzal *felépítésében és működésében egyező,* összetévesztésre alkalmas terméket gyárt és forgalmaz (Gf. II. 30. 915/1984. 6.). Az utánzó által végrehajtott lényegtelen változtatások nem befolyásolják azt a lényeges körülményt, hogy a két termék a piacon azonosnak tűnik és csak szakember által végrehajtott tüzetes vizsgálat állapítja meg a különbséget.

Különös figyelmet érdemel a Legfelsőbb Bíróság irányt mutató fejtegetése, mivel a TGT 4. §-a meglehetősen konzervatívan szinte szó szerint átvette elődje utánzás elleni szakaszát. Ez csak az áru *külső* megjelenésére koncentrál, holott manapság az „igazi" utánzás éppen az áru működését, felépítését veszi célba, azaz: *„belsejét"*. A „belső" tisztességtelen verseny elleni védelme — láthatóan — sokkal összetettebb probléma, mint a viszonylag könnyen — ránézésre — megítélhető „külsőé". Itt az lehet a döntő szempont, hogy az utánzott termék mennyire *eredeti,* a benne rejlő szellemi és anyagi ráfordítás mennyiben eredményez valóban originális, tehát védelemre érdemes „alkotást".[2] Nyilvánvaló, hogy pl. egy konnektor-ma már annyira közkinccsé és ismertté vált, hogy „belsejének", tehát működési elvének „utánzása" szóba sem jöhet, legfeljebb külsejének utánzása miatt lehet védelemre igényt tartani. Adott esetben a felperes arra hivatkozott, hogy az — egyébként nem túlságosan bonyolult — elektromos kapcsoló-szerkezet kifejlesztése 15 (!) évi munkájába került. Az erőfeszítés azonban önmagában aligha védelemre érdemes, csak ha eredeti vonásokat viselő termék kifejlesztéséhez vezet.

(Az ügy pikantériája, hogy a felperes kapacitáshiány miatt nem tudott eleget szállítani a kereskedelemnek, alperes pedig amúgyis olyan kereskedőnek kívánt szállítani, akinek felperes korábban egyáltalán nem tudott szállítani, végül pedig alperes saját maga számára sem tudta a hiánycikket beszerezni. Kétségkívül tisztességtelen gazdasági tevékenysége így összességében a hiányt enyhítette.)

*2.* Érdekes elméleti alapkérdést tisztáz egy ipari mintaoltalmi ügyben hozott ítélet.[3] Eszerint az *ipari mintaoltalom* megsértésénél a *külső megjelenésben* mutatkozó hasonlóságot kell vizsgálni. Mivel pedig a gyártott termék külső formája az oltalmazott mintától jelentősen eltér, a jogosulatlan mintahasználatot a felhívott TGT alapján — tehát utánzás miatt — sem lehet megállapítani. Az elméleti jelentőség abban van, hogy a bíróság tisztázza adott esetben az iparjogvédelmi szabályok és a TGT viszonyát. A TGT-t tehát szubszidiáriusan ugyan akkor is fel lehet hívni, ha iparjogvédelmi igényt támasztani nem lehet, azonban a TGT alkalmazása ezek szerint *nem kerülhet ellentétbe* iparjogvédelmi jogszabályokkal.

*3.* Ugyancsak utánzás — *tiltott névhasználat* — miatt indított pert az „Univerzál"-fantázianevű szövetkezeti csoport.[4] Az ítélet hangsúlyozta, hogy a név az egyediséget, a más jogi személytől való megkülönböztetés lehetőségét biztosítja, ezért az alperest a Ptk 84. § (1) bek.-e alapján a további névhasználattól eltiltották. Aligha lett volna más az eredmény a TGT alkalmazása esetén.

Ugyancsak a tiltott névhasználat — jogtalan cégnévhasználat — miatt, de már a TGT 4. §-ra hivatkozással indított per zárult le a közelmúltban (Gf. II. 30 006/1986/6). A felperes, a Bizományi Áruház Válla-

*Vörös Imre* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

[1] Bírósági Határozatok (BH) 1985. 11. sz. 435.

[2] Vö. a szerzőtől: A gazdasági verseny a piaci magatartás tisztessége jogi szabályozásának vázlata JK 1984. 3. 183. old.

[3] BH 1985. 12. sz. 467.

[4] BH 1985. 11. sz. 436.

lat, keresetét arra alapozta, hogy az alperes — az Észak-Budai Munkás ÁFÉSZ — (bár cégének feltüntetése mellett) egyik, műszaki cikkek bizományi alapon történő vételével és értékesítésével foglalkozó üzletének bejárata fölé a „Műszaki bizományi" feliratot helyezte el, és az üzletet ezen a néven reklámozta. Szerinte a felirat az elmúlt negyven évben (tegyük hozzá: amikor a BÁV még monopolhelyzetben volt) annyira összefonódott a közönség tudatában a BÁV-val, hogy azt más cég akár a „műszaki bizományi" formájában sem használhatja. A másodfokon eljáró bíróság ezt az érvelést magáévá tette. Hiába hivatkozott az alperes — nézetünk szerint helyesen — arra, hogy a „bizomány" egy *jogi szakkifejezés,* mely mással nem helyettesíthető. A bíróság úgy vélte, hogy az alperes tisztességtelen versenycselekményt követett el, amikor *üzlete* nevét a versenytársával összetéveszthetően választotta meg; a BÁV a „bizományi"-kifejezést már korábban használta, ezért az üzletnév versenyjogi védelemben részesítendő. A bíróság ugyanakkor a fentieknek ellentmondva megengedte, hogy az alperes a bejárat melletti kirakatában feltüntethesse a műszaki cikkek bizományba történő adásvételét.

A látszólagos hasonlóság ellenére a „bizományi"-eset és az „Univerzál"-eset között lényeges különbségek vannak. Az ítélet által bevezetett „üzletnév" ugyanis sem a magyar jogban, sem másutt *nem ismeretes.* A névbitorlás szempontjából ugyanis tökéletesen mindegy, hogy a vállalat vagy egyik boltja, üzlete nevéről van-e szó. A hangsúly a néven magán van. Tudni kell azonban, hogy a vállalat megjelölése a jogi szakirodalom egyértelmű — a 20-as évekre visszamenő — álláspontja szerint *vállalatjelzővel* történik, amely — ha cégjegyzékbe bevezetett, akkor *cégnév* és cégjogi oltalomban részesül; ha nincs bejegyezve — mint a BÁV — akkor ún. *üzletjelző,* mely bizonyos *feltételek* megléte esetén versenyjogi védelemre érdemes.[5] Ilyen feltétel különösen az, hogy a név *egyediesítésre* legyen alkalmas, tehát *megkülönböztető* ereje legyen. Nem ilyen pl. a „vegyeskereskedés", de ilyen lehet egy fantázianév („Univerzál"). Az egyediesítésre alkalmas fantázianév bitorlása pedig akár a vállalat, akár egyik üzlete esetén alapot adhat versenyjogi védelem igénylésére. A puszta *tevékenységre utalást* azonban a magyar versenyjog *sohasem* tekintette védelemre érdemesnek. Ha ugyanis ezt tette volna, akkor védenie kellett volna azt, aki először használta a „cipész"-feliratot, de nem létezhetne Magyarországon „cipőbolt"-feliratú üzlet sem. Jó alapot adhat az ítélet arra is, hogy a Minisztertanács által alapított Hungária Biztosító, Viszontbiztosító és Exporthitel-biztosító-t — mivel nevében a „biztosító"-kifejezés szerepel — az Állami Biztosító névbitorlás miatt perelje, hiszen azt a kifejezést utóbbi már közel negyven éve használja. Ha az ítélet gondolatmenetét követjük, a Hungária esetében a „biztosító"-t mindenütt törölni kellene (maradna tehát: *„Hungária Viszont- és Exporthitel"*).

A vita egyértelmű eldöntését az szolgálta volna, ha tisztázzák, hogy a „Bizományi Áruház Vállalat" olyan üzletjelző, amely — mivel pusztán a tevékenységre utal — egyediség, megkülönböztető erő híján versenyjogi védelemre *nem alkalmas.* Cégnévként vagy üzletjelzőként tehát olyan valóságos nevet, és nem pusztán a tevékenység megjelölését kell választani, amely mint egy fantázianévként alkalmas a többi versenytárstóli *megkülönböztetésre.* Ilyen pl. az említett „Univerzál"; ez azonban nem jelenti azt, hogy ez a név egyáltalán foglalt lenne, tehát hogy ne választhatná egy újabb cég ugyanezt a nevet — feltétel azonban, hogy ne legyen az elődnek versenytársa, tehát hogy más profillal, más szakmában tevékenykedjen. Világos útmutatással elkerülhető lett volna az olyan ismételt — napisajtóbeli — kérdésfelvetés, hogy „kié lesz a »bizományi«?". Ez a megjelölés ugyanis *mindenkié,* aki ilyen tevékenységre fel lett jogosítva. A „műszaki bizományi"-felirat elhelyezésére jogosult — nézetünk szerint — az a kereskedő is, aki pl. használt személygépkocsik, vagy számítógépek akárcsak részben bizományi formában történő értékesítésével foglalkozik.

Végképp értelmezhetetlennek tűnik az ítélet indokolásának az az ajánlása, hogy az ÁFÉSZ *cégnevéhez* illesszen megfelelő toldatot, hiszen a per tárgyát képező üzlet tucatnyi fajta gazdasági tevékenysége közül csak az egyik. Elgondolni is rossz, hogyan nézne ki a cégnév, ha az ÁFÉSZ valamennyi versenytársa ilyen igénnyel lépne fel. Ebből is látható az a forgalmi zűrzavar, amely a vállalatjelző-cégnév-üzletjelző közötti különbségtétel terén uralkodik, és amelyet az „üzletnév" tovább fokozott.

Az ítélet indokolása a TGT egyik gyengéjére tapint rá, amikor a TGT alkalmazásának kritériumait vizsgálja. A TGT elődje alkalmazásának feltétele volt, hogy a felek versenytársak legyenek, így a védelemnek más rétegekre, pl. a fogyasztókra történő kiterjesztésére a Legfelsőbb Bíróság egy elvi jelentőségű döntésére volt szükség.[6] A TGT ezt a feltételt újszerű, a fogyasztók és a népgazdasági, a közérdek védelmére is kiterjeszkedő koncepciójára tekintettel törölte.[7] Nem rendelkezett viszont arról, hogy *mely tényállások tekintetében maradjon meg a versenytársi viszony, mint alkalmazási feltétel.* Az *utánzás,* vagy a *névbitorlás* jellegzetes példái annak, amikor a perrel való alaptalan zaklatás veszélye folytán a TGT nyújtotta védelmet — az 1923: V. tc.-hez hasonlóan — a versenytársakra kell korlátozni. Jogilag értékelhető sérelem pl. nem ért a vizsgált esetben egy szobafestő kisiparost; ez valóban a versenytársak; perbeli felek belső ügye. Hasonló a helyzet nézetünk szerint az *üzleti titoksértés* esetén is (5—6. §). Ezeknek a kérdéseknek a tisztázása tehát a bírósági gyakorlatra maradt.

A vizsgált ítélet indokolásában szerencsés módon fel is bukkan ez a szempont: a bíróság leszögezi — ám sajnos általános, a TGT egészére kiterjedő érvénnyel —, hogy „Az üzleti tisztességbe ütköző cselekményt akkor lehet megállapítani, ha a felek között üzleti verseny van, az egyik fél a kifogásolt cselekményt elkövette és e magatartása az üzleti tisztességbe ütközik." A probléma abból adódik, hogy a három kritérium közül a második és a harmadik dodonai, semmitmon-

[5] *Kuncz* Ödön: Magyar Kereskedelmi és Váltójog. Budapest 1941. Vö. „Tisztességtelen verseny" c. fejezet. Kuncz szerint még a cégjegyzékbe be nem jegyzett üzletjelző esetén is szükség van arra, hogy annak megkülönböztető (disztinktív) ereje legyen. Ennek a követelménynek nem felel meg, ezért versenyjogi védelemben nem részesíthető pl. a „vegyeskereskedés"-elnevezés, mivel azt minden vegyeskereskedés használhatja.

[6] G. 30210/1973. Ld. még: *Vörös* Imre: A szocialista piaci magatartás joga. KJK. Budapest, 1981. 286. old.

[7] Ld. a TGT 1. §-át és a miniszteri indokolás „Általános indokolás" 2—3. pontját.

dó, míg az első — a miniszteri indokolás fényében — *így nem igaz.* Helyesen azt lehetett volna rögzíteni, hogy: *adott tényállás esetén* a TGT alkalmazásához szükség van arra, hogy a felek között üzleti verseny legyen. A TGT jogalkalmazói pontosítására jogértelmezés révén úgy tűnik, valóban szükség van, de ehhez igen átgondolt és árnyalt megközelítésre van szükség.

(Utójáték: az ÁFÉSZ üzlete időközben „Célpont"-*fantázianevet* választott, okulva a „műszaki bizományi"-felirat színtelenségéből, fantáziátlanságából, míg a BÁV maradt — semmitmondóan — „bizományi".)[8]

*4. Üzleti titoksértés* képezi az alapját annak a folyamatban lévő pernek, mely azért indult, mert egy szövetkezeti szakcsoport vegyipari részlegének majdnem minden tagja egy másik munkavállalóhoz lépett át, magával víve azokat a dokumentációkat, melyek alapján korábbi munkáltatójánál a termelést folytatta. A felperes a TGT alapján üzleti titoksértésre hivatkozik: az üzleti titok tisztességtelen megszerzésére, hiszen azt az alperes (az új munkáltató) vele bizalmi viszonyban álló személy — alkalmazottja — közreműködésével szerezte meg, és mivel a gyártást beindította, a titkot fel is használja (TGT 5. és 6. §). A szakcsoport átlépett tagjai azonban vitatják, hogy a szóban forgó újítások és egyéb dokumentációk a felperes tulajdonát képezték volna: azt a szakcsoport szerezte meg, az iparjogvédelmi, licenc-, stb. díjakat a szakcsoport fizette, sajátjukra nézve pedig titoksértésről nem lehet beszélni.

Nem a TGT, illetve elődje alapján zárult egy a TGT hatályba lépése küszöbén hasonló tényállás alapján indított kereset. Adott esetben egy takarítóbrigádot csábított el az alperes, melyet a felperes a kieselt nyereségnek megfelelő kártérítésért perelt (Gf. II. 31. 498/1984. 4.). A bíróság megállapította, hogy az alperes nemcsak alkalmazta a magasabb bér ellenében a takarítóbrigád teljes személyi állományát és ezért a felperes adott részlege megszűnt létezni, hanem a felperes által a brigád céljára szóló helyiség bérletét, valamint a felperesnek a brigád által magával vitt rendelés-állományát is átvette. Ennek alapján úgy vélte, hogy az alperes a szocialista együttműködés és a joggal való visszaélés tilalmának polgári jogi alapelveit sértette meg és ezen az alapon hagyta helyben a kártérítésre kötelező első fokú ítéletet. Nyilvánvaló azonban, hogy konkrét, a tisztességtelen versenyről szóló, akkor még hatályos korábbi törvény rendelkezéseinek megsértéséről volt szó (melyeken az akkor már közzétett TGT sem változtatott), hiszen hosszú évtizedek — a 20-as évek eleje — óta állandó bírósági gyakorlatunk ilyen esetekben *munkaerőcsábítás révén megvalósult üzleti titoksértést állapít meg.* A „munkáltatói joggal való visszaélés" megkonstruálása nemcsak szükségtelen, de erőltetett kerülőútnak is tűnik.

[8] Óhatatlan analógiaként adódik az utalás a neves színművész, Bárdi György sok évvel ezelőtti szilveszteri kabaréjelenetére: „A pesti vadember" a „Cipőt a Cipőboltból!"-reklámszlogent tűzte tollhegyre. Aligha csattant volna a poén, ha a cipőkereskedelmi boltnak disztinktív fantázia-neve van.

## II.

### *A fogyasztóvédelem szempontjai*

A fogyasztóvédelem szempontjai már a korábban elemzett[9] utánzási jogesetben, majd az összetéveszthetőség folytán a „bizományi"-ügyben is megjelentek. Par excellence fogyasztóvédelmi problematikát, a TGT 9. §-át érinti viszont az alábbi jogeset.

*5.* Hogy az egyik vagy másik vállalat szempontjait előtérbe helyező, a jogi szaktudást általában nélkülöző sajtóközlemények mellett mennyire szükség van a szakszerű jogalkalmazói (bírósági, piacfelügyeleti) útmutatásra, arra jó példával szolgál a nagy port felvert és a közelmúltban lezárt, a TOMI-mosópor reklámjával kapcsolatos per.[10] Mint ismeretes, a TOMI gyártója megbízta a Magyar Hirdetőt, hogy reklámhadjáratot szervezzen a mosószer kelendőségének fokozására. Az egész országra kiterjedő kampány a „Kulcs a kulcshoz"-szlogennel indult, és azt közölte, hogy egy mosóporos dobozban egy személygépkocsi kulcsát helyezték el, amely a megtalálót fogja illetni. Javában folyt a kampány, amikor többen is jelentkeztek kulccsal. Ekkor a reklámot úgy módosították, hogy nyereményszelvényeket *fognak* elhelyezni a dobozokban és sorsolással döntik el, hogy ki lesz a nyertes. Ez a későbbiekben meg is történt, ám a Fogyasztók Országos Tanácsa (FOT) a fogyasztók érdekeinek védelmében közérdekű keresetet indított annak megállapítása iránt, hogy a reklám adott módja megtévesztő, ezért a TGT 9. §-ába ütköző tisztességtelen gazdasági tevékenységet valósít meg.

Az első fokon eljáró bíróság megállapította, hogy a közérdekű kereset indításának a TGT 21. §-ában írott mindkét feltétele (széles körben okozott és jelentős nagyságú hátrány) fennáll, hiszen a hátránynak nem kell — szemben alperesek védekezésével — anyagi természetűnek lennie. Nem fogadta el azonban a bíróság a FOT-nak a TGT 9. §-ára történő hivatkozását, mivel ez a szakasz csak az *áruval* kapcsolatos megtévesztést tiltja; adott esetben azonban a megtévesztés nem az árura vonatkozott. Mivel azonban a TGT 1. §-a — generálklauzulája — általában tilt mindenfajta tisztességtelen gazdasági tevékenységet, adott tevékenység akkor is tisztességtelennek minősülhet, ha nem szerepel az ezt követő nevesített tényállások között. Erre tekintettel állapította meg a bíróság, hogy a cselekmény ugyan nem sérti a 9. §-t, de sérti az üzleti tisztesség követelményeit, így különösen a fogyasztóknak a valósághű tájékoztatáshoz fűződő törvényes érdekeit. A reklám ezért a TGT 1. §-ába ütköző tisztességtelen gazdasági tevékenységnek minősül. (Látható, hogy üzleti tisztességbe ütköző cselekményt akkor is ismer a TGT, ha a felek között nincs üzleti verseny — ld. 3. pont.) Az ítélet jó példáját adja egy generálklauzulára épített, tehát olyan jogszabály szakszerű értelmezésének, melynek a gyakorlatba való átültetése nagyrészt jogalkalmazói jogértelmezési feladat. A jogértelmezési újdonság

[9] Ld. 1. sz. jegyzetet.

[10] Legújabb sajtókommentárját ld.: „Vádlott: a reklám", Magyarország. 1986. nov. 16. A cikkben a hirdetők az újságíró jóvoltából megdicsőülnek, mint akik „szokatlan, újszerű reklámmódszereket" alkalmaznak, a fogyasztók érdekében pert indító Fogyasztók Országos Tanácsát pedig a lap „konzervatív ízlés", a „közvélemény vélt álláspontjának" védőjeként marasztalja el.

egyrészt a 21. §-beli „hátrány" értelmezése, másrészt a generálklauzula alkotó alkalmazása.

Az ügyben született *másodfokú* ítélet azonban a keresetet *elutasította,* annak ellenére, hogy a legfőbb ügyész képviselője az ítélet helyben hagyását indítványozta. Az ítélet indokolása szerint az első fokú bíróság álláspontja téves, mert *1.* a közérdekű kereset indításának feltételei nem állnak fenn; *2.* a reklámozott áruval kapcsolatban kifogás nem merült fel. Ami az első kérdést illeti, a megtévesztés voltaképpen fenn sem áll, mivel az csak azt a szűk fogyasztói réteget érintette, amelyik ténylegesen kereste a kulcsot; az ítélet ehhez képest a „megtévesztés"-kifejezést a továbbiakban idézőjelbe téve használja. Másodszor ebből következően mivel a „megtévesztés" nem érintette a fogyasztók széles körét, a közérdekű kereset indításának feltételei sem állnak fenn. Végül az ítélet egyetértőleg idézte a Magyar Reklámszövetség Etikai Bizottságának az ügyben korábban hozott határozatát, mely szerint a fogyasztókat károsodás nem érte, a hirdetés csupán a reklám intézményének hitelét rontotta; önmagában emiatt azonban nem lehet keresetet indítani. A közérdekű kereset első próbája tehát kudarccal végződött, ám a fenti két szempont mélyebb vizsgálata aligha mellőzhető. A legfelsőbb Bírósági Elnökségi Tanács 1987. április 6-án elutasította a legfőbb ügyész törvényességi óvását. (Szerk.)

*ad 1.* Mindenekelőtt *külön kell választani* azt a kérdést, hogy a reklám megtévesztő-e, és azt, hogy milyen széles kört érint. Az ítélet ezt a két szempontot egybemossa, amikor az érintett fogyasztói kört elbagatellizálva *ebből* a tényből („nem érintette a fogyasztók széles körét") — nem pedig a megtévesztés megítéléséhez alapot szolgáltató, a TGT 10. §-ába foglalt objektív kritériumokból — következtet arra, hogy megtévesztés valójában nem is volt. Egyfelől a reklám objektíve megtévesztő volt annál fogva, hogy nem felelt meg a valóságnak: a fogyasztók először semmit, azután sem kulcsot, hanem utalványt találtak, de akik nem keresték, azokat is abba a tévedésbe ejtette, hogy ha mégis vásárolnának, akkor esetleg kulcsot találnak. Ebből következik másfelől, hogy a TGT betűjével és szellemével egyaránt ellentétes az a felfogás, hogy a megtévesztés leszűkíthető a kulcskeresők körére.

Objektíve megtévesztettek nézetünk szerint azok is, akik ugyan nem vásároltak mosóport, de akiket a reklám *elért,* mivel annak *csalogató hatása* mindenképpen befolyásolta ennek a fogyasztói körnek a mosópor vásárlásával kapcsolatos döntését, amennyiben potenciális mosópor-vásárlókról van szó. Ez a fogyasztói kör pedig — a reklámhadjárat intenzitására és az általa igénybevett tömegkommunikációs eszközök országos jellegére tekintettel — igen széles. Sőt: a TGT-be ütköző magatartás megállapítása nem függvénye annak, hogy a fogasztók „bedőltek-e" a megtévesztésnek; vagyis: az a kör is az érintettek közé tartozik, amely (pl. egy reklám-szakember) a reklám megtévesztő mivoltát azonnal átlátta és ezért kifejezetten nem is vásárolt TOMI-mosóport. A TGT 10. §-a szerint ugyanis annak megítélésénél, hogy a tájékoztatás megtévesztésre alkalmas-e, egyedül a használt kifejezésnek a mindennapi életben elfogadott általános jelentése — tehát egy objektív kritérium — irányadó. Fentiek alapján megállapítható, hogy a reklám megtévesztő volt és széles körre terjedt ki, ennélfogva jelentős nagyságú — nem-anyagi — hátrányt okozott. A közérdekű kereset indításának feltételei következésképpen *fennállnak.*

*ad 2.* Az első fokú ítélet helyesen hangsúlyozza, hogy adott esetben a generálklauzula alkalmazandó; a másodfokú ítélet hivatkozása arra, hogy a reklámozott áruval kapcsolatban kifogás nem merült fel, nyitott kapukat dönget — az első fokon eljáró bíróság éppen ezért és az üzleti tisztességbe ütközés, a fogyasztók törvényes érdekeinek sérelme miatt alapozta marasztaló ítéletét a generálklauzulára. A generálklauzula fenti követelményrendszerével azonban a másodfokú bíróság az alperesek magatartását össze sem vetette.

Végül egy megjegyzés: az érintett fogyasztói körben, de a hazai piac üzleti erkölcseiért aggódókban is joggal szül visszatetszést, hogy egy ítélet a perben alperesként szereplő fél *érdekképviseleti* szervének az ügyben hozott — és saját tagvállalatát egyébként elmarasztaló — határozatának megállapítását („a fogyasztókat károsodás nem érte") kritikátlanul nem csak átveszi, de olymódon értelmezi, hogy az az alperesek kimentésére legyen alkalmas. Az ítélet feladata nézetünk szerint ebben az esetben éppen az lett volna, hogy az érdekképviseleti szerv állásfoglalását helyreigazítsa, irányt mutasson.

*6.* Nem lehetne csodálni, ha a FOT-nak elment volna a kedve attól, hogy a vizsgált esethez megszólalásig hasonlító, de annál régebben kezdődött *„Márkakupak"-akcióval* kapcsolatban fellépjen.[11] A kupakgyűjtő nyertesek „Nagyobb értékű ajándék. A Malév és a Caola ajándéka" cím alatt találtak rá nyereményszámukra. A kb. 300,-Ft értékű nyeremény a következőkből állt: apróságok mellett a Malév ajándékát a Piért-é (egy db 65,-Ft-os kép), a Caoláét pedig egy 15,-Ft-os Nivea szappan testesítette meg. Az akció körülményei, a sorsolás lebonyolítása körüli homály, az ígéretek bizonytalansága, illetve valótlansága, végül az a tény, hogy — ezek szerint — a kupak-központ állapítja meg, hogy mi minősül nagyobb értéknek, kétes fénybe állítja a reklámozásnak ezt a módját.

## III.

### *A versenykorlátozás és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés*

*7.* Jóllehet a TGT harmadik blokkja bír a piac egészének, így a gazdaságirányítási rend működőképességének szempontjából is a legnagyobb jelentőséggel, ennek a résznek a gyakorlatba való átültetése eddig nem sikerült. A feladat kétségkívül hallatlanul nehéz, azonban a problémák elől — mint az alábbi néhány példa mutatja — itt sem lehet kitérni. A TGT érvényre juttatása e normacsoport tekintetében szinte kizárólag a *piacfelügyeleti szerveken* múlik, hiszen az egyedi jogérvényesítés lehetősége részben a sértettek kiszolgáltatottsága, részben a rendelkezésükre álló adatok hiányos volta, tehát bizonyítási nehézségek miatt szinte a nullával egyenlő. Mégsem lehet a problémát egy-egy szerv tétlenségére leegyszerűsíteni. Emögött feltehetően adott gazdaságpolitikai irányvo-

[11] Az akció részleteit a Népszabadság 1985. novemberében ismertette.

nal is meghúzódhat, amely *nem igényli* az intézkedést, de szerepet játszanak az elméleti nehézségek, fogalmi tisztázatlanságok, gyakorlatlanság is. A TGT keretjellege — amit a gyakorlatnak kell élettel megtöltenie — talán itt a legnyilvánvalóbb.

Feltétlenül meg kellene vizsgálni a trösztök felbontása másnapján a korábbi tagvállalatok által — a gazdaságirányítás bátorításával — létrehozott magatartás-koordinációra irányuló különféle „irodák" és „központok" alapító szerződéseit és tevékenységét a TGT *kartell-tilalma* (12. §) szempontjából. Ha ugyanis a versenykorlátozó hatás megállapítható (a TGT szerint nem a felek célja, hanem az a döntő, hogy a megállapodás vagy összehangolt magatartás a verseny korlátozását vagy kizárását *eredményezi*), a decentralizálás vonatképpeni célját, hogy ti. több vállalat jelenjen meg a piacon és ezek egymással versenyezzenek, eleve nem képes elérni. Ez a gyakorlat tehát egy elhatározott gazdaságpolitikai irányvonalat képes keresztezni.

Jellemző eset a *„szalagháború"* néven ismertté vált ügy. Az írógépszalag hazai monopolgyártója egy kiskereskedelmi vállalattal (ÁPISZ) kizárólagossági szerződést kötött, és megtagadta ennek megfelelően annak versenytársával, a PIÉRT-tel a szerződéskötést, amely ezért előnyös kompenzációs üzlet keretében hozott forgalomba import-szalagot. A termelő — monopolhelyzetét védendő — elérte ugyan az import (piacfelügyeleti intézkedéssel történő) beszüntetését, de addigra ennek egy része már beérkezett, a termelőnél túltermelés következett be és üzemét egy időre le kellett állítania.

Az ügy megítélése a TGT következetes alkalmazása révén *egyértelmű* lehetett volna. Ennek 16. § b) pontja és 19. §-a alapján ugyanis világos — bár a TGT megalkotásakor szükségtelen volt külön is kimondani —, hogy *a gazdasági erőfölényben lévő* — mivel a szerződés megkötésétől nem zárkózhat el (azt a bíróság kívülálló megrendelő kérelmére létrehozhatja) — *kizárólagossági szerződését nem tudja teljesíteni.* Ha a piacfelügyelet a TGT 24. §-ában biztosított jogánál fogva kötelezte volna a termelőt arra, hogy a kizárólagossági szerződés figyelmen kívül hagyásával (hiszen ezzel ráadásul a kereskedelmi szférában is monopolhelyzetet teremtettek!) kapacitását *elosztva* kössön a PIÉRT-tel is szerződést, ahogyan ez korábban is volt, a termelő reálisan fel tudta volna mérni a népgazdasági-piaci *igényeket,* az import elmaradt volna és túltermelés nem következett volna be. (Megjegyezzük, hogy a TGT biztosítja a piacfelügyelet határozatával érintett fél jogát arra, hogy ezt a határozatot bíróság előtt felülvizsgáltassa, tehát semmiképpen sem egyszerűen egy hatóság adminisztratív beavatkozásáról van szó.) A TGT így az adott esetre *tartalmazza* a probléma *"piac-konform"* megoldását, a 16. § megalkotása több, mint indokolt volt, ám a szükségtelen adminisztratív beavatkozás csak a zűrzavart fokozta és akadályozta a piac működését.

### *A versenykorlátozással kapcsolatos fogalmi problémák*

*8.* A TGT helyes és hatékony alkalmazása érdekében szükségesnek látszik előzetesen — hipotétikus jelleggel — egyes *fogalmi* kérdések tisztázása. Néhány valós, illetve elképzelt példán keresztül szeretnénk bemutatni: hogyan képzeljük el a TGT versenykorlátozási szabályainak hatósági érvényre juttatását.

E normák (12—14. §) alapvetően annak a *határnak* a meghúzását vetik fel problémaként, ameddig a versenykorlátozás megengedhető, illetve amelyen túl már tilos. A TGT szabálya — éppen azért, hogy ne merevítse meg a fejlődést és a gyakorlatnak ne váljék gátjává — rendkívül rugalmas megoldást választott. A határ ott húzódik, ahol a verseny korlátozása a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket *meghaladja* (12. §). A kulcskérdés tehát annak eldöntése, hogy a versenykorlátozás az adott cél eléréséhez *az adott mértékben gazdaságilag szükséges-e.* Tipikusan olyan problémáról van szó, amely közgazdász, pénzügyi, sőt adott esetben műszaki, vagy agrár-szakember bevonása nélkül nem dönthető el.

*9.* A TGT egyébként a versenykorlátozás *két* lehetséges megjelenési *formáját* jelzi: *a)* a puszta összehangolt magatartást és *b)* a kifejezett megállapodást, tehát szerződést. Utóbbi esetben az ellenőrzés lehetősége *társulásnál* különösen adott.

A társulási szerződések jóváhagyása során valósítható meg viszonylag könnyen a vizsgálat — már ami a kontroll technikai részét illeti. A 9/1978./II.1./MT sz. r. ugyanis kimondja, hogy a társulási szerződés akkor minősül a népgazdaság érdekeit sértőnek — vagyis nem hagyható jóvá —, ha a gazdasági verseny korlátozásának tilalmába ütközik. Következésképpen a jóváhagyás során külön kellene a jövőben vizsgálni, hogy a társulás a versenykorlátozási tilalomba ütközik-e. Nincs tudomásunk arról, hogy a TGT hatályba lépte óta ezen a címen megtagadták volna a jóváhagyást egy társulástól. Nyilvánvaló, hogy a legsürgősebb tennivaló ezen a téren van; ellenkező esetben az a veszély fenyeget, hogy a 12. § a TGT hatálybaléptét megelőző korábbi — hatástalan — kartelltilalmak sorsára jut.

Ami a fentebb említett „Irodák", „Központok" kartelljogi megítélését illeti, az alábbiakat lehet megkockáztatni. Ha a társulás célja a közös beszerzés (hogy pl. nagy tételben olcsóbban szerezzenek be ugyanazon terméket, nyersanyagot), és ennek költségcsökkentő hatása a saját termék árában *is* megjelenik, a versenykorlátozás — nevezetesen hogy etekintetben, de *csakis* a beszerzés terén nem egymással konkurrálva lépnek fel a nyersanyagpiacon — eddig a mértékig elfogadható. Ha viszont ehhez járul egy értékesítési *árkartell,* vagy a költségcsökkenést árcsökkentés *nem* követi, akkor a versenykorlátozás már *nem szükséges* a közös cél: a minél olcsóbb beszerzés eléréséhez. Ebben a tekintetben tehát a jóváhagyást meg kell tagadni, sőt: a továbbiakban kiemelten figyelemmel kell kísérni a tagvállalatok értékesítési- és árpolitikáját, abból a szempontból, hogy abban nincsenek-e olyan jelenségek, amelyek pl. *de facto* árkartellre — nevezetesen *összehangolt magatartás* révén megvalósított árkartallre — utalnának. Ezt ugyanis azután a TGT 24. §-a szerinti államigazgatási eljárásban ugyancsak meg kellene tiltani. Az azonos árak elegendő alapot adnak annak feltételezésére, hogy írott szerződés nélkül is a szükséges versenykorlátozáshoz egy szükségtelen járul.

*10.* Versenykorlátozást valósít meg pl. egy termelő és egy kiskereskedő olyan *kizárólagossági* megállapodása, mely szerint kiskereskedő egyik boltjában

*mintaboltot* létesítenek, melyben a kereskedő csak a termelő áruit árusítja, a termelő viszont a szerződésben ígéretet tesz a teljes áruválasztékkal való folyamatos áruellátásra. Ezeknek az eléggé elterjedt *kizárólagossági megállapodásoknak* a megítélése nézetünk szerint a következő lehet.

A mintabolt végeredményben egyértelműen a fogyasztók javát szolgálja amellett, hogy a felek tevékenységét, gazdaságosabb működésüket is elősegíti. A közös cél: a nagyobb nyereség, de ehhez a fogyasztók jobb, folyamatos kiszolgálása járul. Igaz, a vevő a boltban nem találja meg a konkurrencia termékeit, de — ha nem monopolhelyzetről van szó, tehát hasonló termék, pl. cipő más termelő termékeként más boltban is beszerezhető — a fogyasztó helyzetét a versenykorlátozás nem érinti olyan hátrányosan, amely miatt ezt szükségtelennek kellene minősíteni a közös célhoz képest. A szükségesség mellett figyelembe kell venni, hogy adott esetben a verseny korlátozásának a fogyasztók is hasznát látják azzal a minimális hátránnyal szemben, hogy a versenytársak *az adott boltból — de nem az egész piacról*[12] — ki vannak zárva.

A kizárólagossági szerződésekben feltétlenül jelenlévő versenyt korlátozó elem tehát több szempont szembe állításával értékelhető, ítélhető meg. Figyelembe kell venni a belőle származó fogyasztói és népgazdasági előnyöket és hátrányokat, és ezeket *szembe állítva* lehet a mérték *„szükségességét"* eldönteni. (Egészen más a helyzet gazdasági erőfölényben lévő által kötött kizárólagossági szerződés esetén — ld. szalagháború.)

A szembeállítás egyben arra is utalni képes, hogy a szükségesség ez esetben *„arányosságot"* is jelent-e? Látható, hogy a kizárólagossági szerződéseknél a versenykorlátozás szükségessége más kontextusban vetődik fel, mint pl. a fentebb említett beszerzési társulásnál. Ennél a vizsgálat közvetlenül arra irányulhat, hogy a versenykorlátozás a közös cél eléréséhez szükséges-e? A kizárólagossági szerződésnél azonban a szükségesség csak *közvetetten* dönthető el, *közvetlenül csak az vizsgálható,* hogy a kizárólagosság által lehetővé tett előnyök, illetve a vele járó hátrányok összevetése alapján *az előnyök dominálnak-e.* Ha igen, akkor a versenykorlátozást a TGT kritériumrendszere szerint „szükségesnek" kell minősíteni és ennek megfelelően a szerződés nem esik a kartell-tilalom alá.

Meg kell azonban jegyezni, hogy adott esetben egy értékesítési társulásnál is vizsgálhatók — a szükségesség eldöntése érdekében — a társulástól várható előnyök és hátrányok, azonban természetesen *nem a tagok számára,* hanem *a vevők—megrendelők—fogyasztók,* áttételesen esetleg a népgazdaság számára várható előnyök, és a számukra jelentkezhető hátrányok is. Ezek összevetése olyan eredményre vezethet, hogy pl. a versenykorlátozással járó együttműködés előnye a költségcsökkenés, de ha ezt a társulás tagjai nem „adják tovább" csökkentett áraikban a vevőknek, a versenykorlátozással járó *hátrányok meghaladják az előnyöket,* így az a TGT értelmezésében „szükségtelen" mértékű lesz.

A fentieket összegezve *két következtetésre* lehet jutni.

*a)* A *„szükséges mérték"* meghatározása a TGT kulcskritériuma, azonban egy *általános* kritérium. Ezt tartalommal konkrét kritériumok kidolgozása és érvényesítése révén lehet megtölteni. Ilyen lehet például az *előnyök és hátrányok mérlegelése,* azonban nem a tagok, hanem piaci partnereik és — esetleg — a népgazdaság szempontjából.

A népgazdaság, a piac működőképessége vonatkozásában a hátrányok mérlegelésénél különös súllyal kell figyelembe venni, hogy az adott összefogás *hogyan érinti a verseny helyzetét* az adott *népgazdasági szektorban* és az adott *területen,* földrajzi régióban (pl. megyében vagy közigazgatási határtól függetlenül az adott gazdaságföldrajzi egységben pl. egy iparvidéken, amellyel kapcsolatos kartellek más megyékben is éreztethetik hatásukat). A versenyhelyzet alakulásának elemzése azonban közgazdászi-pénzügyi szakember feladata, akinek gondos *piacelemzést* kell készítenie az adott régióbeli versenyhelyzetről a szóban forgó szerződés előtti időszakban és vizsgálni, hogy a társulási szerződés jóváhagyható-e abból a szempontból, hogy a *korábbi helyzethez képest* a társulás tevékenységének megkezdése és folytatása mennyiben csökkenti *a jövőre nézve* a versenyt. Itt a verseny csökkenésének mértékét a társulástól várható előnyökkel kell majd szembe állítani, természetesen megint a piaci partnerek és a népgazdaság szempontjából.

*b)* Mivel többször utaltunk arra, hogy a szerződés elvont előzetes vizsgálata mellett a *tényleges,* később ennek alapján kifejtett *tevékenység vizsgálata* is szükséges, nyilvánvaló, hogy a piacfelügyelet tevékenysége nem állhat meg a jóváhagyás során történő vizsgálatnál. A jóváhagyott szerződés pl. arra utalhat, hogy a partnerek tovább fogják adni a költségcsökkenés hatását árcsökkentés formájában a vevőknek; versenykorlátozásukat tehát sikerül a piacfelügyeletnél „szükségesként" beállítani. Ugyanakkor tényleges tevékenységük során erre már nem kerül sor.

Következésképpen arra van szükség, hogy a piacfelügyelet *folyamatosan figyelemmel kísérje* a versenyt korlátozó, de a tilalomba nem ütköző, ezért pl. jóváhagyott társasági szerződések tényleges realizálását. Arra is számítani lehet, hogy a jóváhagyott szerződés keretét szolgáltatja annak, hogy a társulás később kartellé változik, ami ugyancsak a folyamatos kontroll igényét veti fel.

*11.* Nem oldható meg a kérdés ilyen egyszerűen *a jóváhagyási kötelezettség alá nem eső egyéb* (kooperációs, együttműködési stb.) *szerződések* esetén. Ezeknél kétféle megoldás képzelhető el: vagy általános bejelentési *kötelezettség* előírása, vagy pedig bejelentési *lehetőség* biztosítása, amelynek amolyan előzetes biztosíték-jellege lenne, hogy a későbbiekben *utólag* a piacfelügyelet nem fogja kifogásolni a TGT kartell-tilalmába ütközés címén a szerződést.

*a)* Általános bejelentési kötelezettség előírása megítélésünk szerint nemcsak *nem lenne szerencsés,* mert mérhetetlenül és indokolatlanul lelassítaná a gazdasági élet működését, de nem látszik gyakorlatilag kivihetőnek sem.

*b)* Helyesebbnek tűnik viszont annak lehetővé tétele, hogy együttműködési stb. szerződést kötni kívá-

[12] *Eörsi* Gyula: A gazdaságirányítás reformja és a polgári jog. Magyar Jog 1968. évi 6—7. sz. 370. old. A Curia egyik 57 évvel ezelőtti döntése per analógiam e kérdésben is irányadó elvet szögez le, a szerződéskötés megtagadása kapcsán kifejti, hogy az nem kifogásolható, ha az árumegvonás nem általános és nem olyan cikket érint, amely máshonnan nem lenne beszerezhető (C. 5837/1930.).

nó vállalkozók a piacfelügyelethez fordulhassanak és kikérjék annak véleményét afelől, hogy tervezett szerződésük nem ütközik-e a kartell-tilalomba. Egy ilyen — *nyilván szoros határidőhöz kötött — megvizsgálási kötelezettség a piacfelügyelet oldalán* oldottabb, gördülékenyebb megoldást jelentene. (Megjegyezzük, hogy a folyamatos ellenőrzés számára egy ilyen lehetőség a későbbiekben is fontos információs csatornává válhat.)

Az előzetes jóváhagyás alá nem kerülő szerződések esetén — ha a felek nem kérik ki a piacfelügyelet véleményét — a piacfelügyelet értelemszerűen csak *utólagos kontrollt* gyakorolhat, amely persze mind magára a szerződésre, mind az annak alapján kifejtett tényleges tevékenységre vonatkozhat. Az utólagos kontroll *szúrópróba-szerű vizsgálatokkal* valósítható meg pl. olymódon, hogy a piacfelügyelet megbízottja a helyszínre kiszállva megvizsgálja a vállalat érvényes szerződéseit. Nos, az előzetes bemutatás lehetősége éppen azoknak a meglepetéseknek az elkerülésére alkalmas, amelyek a szúrópróba-szerű ellenőrzések kapcsán érhetik a vállalatot.

Ahhoz azonban, hogy az előzetes bemutatás lehetősége a vállalatok számára vonzóvá váljék, nyilván arra van szükség, hogy a piacfelügyelet *hatékonyan fellépjen* a versenykorlátozások ellen, hiszen csak akkor fognak a vállalatok az előzetes bemutatás lehetőségével élni, ha van mitől tartaniuk.

A legnagyobb problémát szerte a világon *az írásban nem rögzített magatartáskoordinációk* jelentik. Az *összehangolt magatartás* felderítése mindenütt igen nehéz, szinte „rendőri-nyomozói" feladat. Ugyanakkor a kartell-tilalmak hatékonyságának egyik feltétele a preventív hatás, tehát az ilyen eseteknek a TGT alapján hatósági tilalommal és gazdasági bírsággal történő szankcionálása. Másik feltétele az, hogy a piacfelügyelet az említett folyamatos figyelemmel kísérés keretében folyamatosan végezzen ellenőrzéseket, ezek eredményeit adott verseny-szektorban (pl. építőipari árak alakulása X-régióban) vesse össze, és ebből vonjon le következtetést arra nézve, hogy ezek az adatok esetleg *utalnak-e* versenykorlátozó összehangolt magatartásra.

*12.* Ezzel összefüggésben — pl. komoly, alapos gyanú esetén — a piacfelügyeletnek természetesen megfelelő *jogosítványokkal* kell rendelkeznie. Ilyenek lehetnek: betekintési jog a vállalkozás irataiba („házkutatás"-szerűen), alkalmazottak „kihallgatása", iratok bekérése, informálódás más partner-vállalatoknál a vizsgált vállalat üzletpolitikája felől stb.

Az *NSZK*-ban pl. 1983. őszén egy összehangolt magatartáson alapuló nagyszabású építési kartellt sikerült leleplezni (az ilyet ún. Frühstück-Kartell-nek, azaz: „reggeli-kartellnek" hívják, lévén, hogy gyakorlati megalapítása és működtetése általában a tagvállalatok képviselőinek, vezetőinek „véletlen" közös „nyaralásán", reggeli közbeni megbeszélés során történik). Feljelentés alapján a Szövetségi Kartellhivatal vizsgálni kezdte az NSZK-beli építőipari tárgyú versenytárgyalások lefolyását az utóbbi években. Kiderült, hogy azok eredményét a kartelltagok sorozatosan árkartell-szerű megállapodásokkal meghamisították. Ennek lényege az volt, hogy rotációs alapon a tagok egymás között elosztották az állami megrendeléseket, előre megállapodván arról, hogy ki „nyerje el" az adott objektumra kiírt versenytárgyalást. Megállapították a kijelölt nyertes által ajánlandó árat, a többi pedig ennél magasabb árat, illetve egyéb kedvezőtlen kondíciókat ajánlott. A következő menetben a soron következő vállalkozó lett a „nyertes", ilymódon sikerült a versenyt meghamisítva sorozatosan a versenyárnál jóval magasabb árakat fizettetni a kiírókkal (vasút, posta, autópályaépítkezések stb.). A mintegy 2 milliárd (!) DM összértékű üzletek alapjául szolgáló magatartás-összehangolás nyilvánvalóan a versenykorlátozások elleni törvénybe ütközött, ezért a kartellhivatal a 77 építési vállalkozóra összesen 54 millió (!) DM értékű bírságot rótt ki, ezen belül a legnagyobbakra fejenként 5 millió DM-ig terjedő összeget. Emellett a versenytárgyalásokat kiíró Vasút és a Posta a megkötött szerződésekbe ún. Bietererklärung-ot iktatott be, amelynek értelmében ha árösszebeszélésre derülne fény, a vállalkozó a szerződés összegének 3—5%-át kitevő kötbért is köteles fizetni.

Nyilvánvaló, hogy egy ilyen hatalmas volumenű vizsgálat megfelelő jogosítványok nélkül nem folytatható le. Elengedhetetlennek látszik ezért a piacfelügyeletet ellátó szervek etekintetbeni *jogi helyzetének tisztázása.* Az a tény, hogy jelenleg több szerv látja el a piacfelügyeletet, rövid távon tevékenységük *koordinálásának* szükségességét veti fel, hosszabb távon azonban egy *egységes,* közvetlenül pedig *a Kormánynak alárendelt* piacfelügyeleti szerv létrehozatalát indokolja.

*13.* Végül utalunk arra, hogy a piacfelügyelet gyakorlata során feltehetően kialakulnak majd olyan esetcsoportok (ld. pl. az EGK ún. Bagatell-kartelljeit), amelyekre *ab ovo* mentesítést lehet adni. Ennek alapja lehet az együttműködés *jellege* (a közös termelés kooperációban feltételezhetően nem bír olyan súlyú versenykorlátozással, amely számottevő hátránnyal járna — hiszen előnyei annyira nyilvánvalóak —, az engedélyezés során esetleg akár teljesen el lehet tekinteni a versenykorlátozási tilalomba ütközés vizsgálatától, ám ez persze a folyamatos kontrollt nem teszi feleslegessé).

Mentesítést lehetne adni továbbá a jogviszony *gazdasági súlya alapján* (jelentősége összegszerűen, vagy az érintett piac nagyságához képest olyan csekély, hogy felesleges foglalkozni vele). Ezeket az esetcsoportokat számottevő gyakorlat alapján össze lehetne a későbbiekben foglalni, tipizálni és közzétenni.

*14.* Nem érintettük az eddigiekben a *fúziók* kérdését. Erre — a vállalati törvény 1984-es módosítása óta — vállalati elhatározás alapján is lehetőség van: a vállalati tanács is kimondhatja a másik vállalattal való egyesülést. Bár a TGT a fúzióról kifejezetten nem beszél, a 12. §-ába foglalt „megállapodás"-kifejezés ezt is átfogja; a fúziót ugyanis valamilyen megállapodásba kell foglalni és ezt a piacfelügyeletnek a versenykorlátozás szempontjából is felül kell vizsgálnia. Be kellene vezetni ezért — a társulási szerződések jóváhagyásához hasonlóan — *a másik vállalattal való egyesülést tartalmazó megállapodás piacfelügyeleti jóváhagyásának kötelezettségét.*

A vizsgálat szempontjai hasonlóak lehetnének a társulásokéhoz. A helyzet azonban itt annyiban speciális, hogy a fúzió könnyen gazdasági erőfölény-pozíció kialakításához vezethet, vagy egyenesen azt célozza. A vállalati törvény alapján — ad abszurdum — elképzelhető, hogy a tegnap magasszintű államigazgatási határozattal felbontott tröszt vállalatai először csak az említett „Koordináló Irodát" hozzák létre, azután pedig újra egyesülnek. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen döntés a piacfelügyelet jóváhagyását igényli. Ezzel azonban a gazdasági erőfölénnyel kapcsolatos problémákhoz értünk.

### *A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés*

*15.* A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés TGT-beli szabályozása *a)* a generálklauzula-szerű *ál-*

*talános tilalmon* túlmenően (16. § első fordulata) alapvetően *b)* a *szerződéskötés* kérdésére koncentrálva (16. § a) és b) pont és 19. §) ad példálódzó felsorolást, továbbá *c)* általában a nyomásgyakorlást (16. § c) és d) pont) tiltja.

Mélyreható vizsgálatoknak kell feltárni a gazdasági erőfölénnyel kapcsolatos tényleges helyzetet. A „szalagháború", vagy az alábbi eset mutatja, hogy a piac működőképességének védelme érdekében itt is hatékony fellépésre van szükség.

A Legfelsőbb Bíróság ítélkezett egy kisebb szörpgyártó szövetkezet és az ugyanazon megyében működő élelmiszernagykereskedelmi vállalat perében. A per tárgya több vagon szörp átvétele volt, melyet a megrendelő-nagykereskedelmi vállalat megtagadott azért, mert a termelő kisebb tételben szállított — a nagykereskedő kikapcsolásával — közvetlenül a megrendelő kiskereskedőnek is. A nagykereskedelmi vállalat az átvétel megtagadásával nyomást akart gyakorolni a termelőre, „meg akarta rendszabályozni". Ez azonban pert indított jogosulti szerződésszegés miatt és kérte az átvételre kötelezést, ami meg is történt.

Bármennyire is fontos lenne ilyen esetben a piacfelügyelet operatív közbelépése, hiszen romlandó áruról lehet szó, a piacfelügyelet sem akkor, a TGT-t megelőzően, *sem ma* — a TGT hatálybaléptével — *nem rendelkezik* az említett, a TGT-be ütköző magatartás megtiltására irányuló — egyébként a 24. § alapján őt megillető — jogával.

A TGT-nek a piacfelügyeleti beavatkozásról szóló 24. §-a ugyanis úgy rendelkezik, hogy e jog nem terjed ki a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést szabályozó 16. §-ra. A piacfelügyelet tehát a piac működőképességét népgazdasági érdekből biztosítani hivatott egyik legfontosabb TGT-szakasz érvényre juttatásából *ki van zárva.* Miért foglaltunk mégis úgy állást, hogy a szalagháború-ügyben a piacfelügyeletnek meg kellett volna tiltania a monopol-gyártónak a másik kiskereskedelmi vállalattal való szerződéskötéstől — a kizárólagossági szerződésre hivatkozással való — elzárkózását, pontosabban ennek a magatartásnak a folytatását?

A TGT *súlyos hibája* az, hogy a piacfelügyelet kezéből kivette a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés kontrollját. *Egy lehetőség* azonban *van* (és ez választ ad fenti kérdésünkre is). A 24. § nem zárja ki a piacfelügyeletnek a magatartás további folytatását megtiltó határozatát akkor, ha az *más* TGT-szakaszon alapul. Melyik szakasz jöhet itt számításba? Nyilván a *generálklauzula,* hiszen a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésnek népgazdasági szintű tisztességtelensége aligha kétséges. A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés esetei tehát a *generálklauzulába ütközés címén piacfelügyeleti beavatkozás kiváltására alkalmasak;* a TGT erre a jogi alapot biztosítja. A magatartást megtiltó határozatnak azonban természetszerűleg nem a 16. §-ra hanem az 1. §-ra kell hivatkoznia. (Más kérdés, hogy előbb-utóbb szükségessé válik a TGT 24. §-ra vonatkozó kivétel *törlése.*)

*16.* A tilalom érvényre juttatása érdekében tisztázni kell, hogy *mit is értünk gazdasági erőfölényen?* Enélkül ugyanis egyfelől bármely vállalatra ki lehet terjeszteni az erőfölénnyel való visszaélést, másfelől még a ténylegesen erőfölényben lévő is elháríthatja a szankciók alkalmazását arra hivatkozva, hogy miért éppen őróla állítják, hogy erőfölényben van.

Sajnos a törvény az erőfölény fogalmát szövegében nem, csak a *miniszteri indokolásban* adja meg. Eszerint a törvény alkalmazása szempontjából *szállítói, vállalkozói* oldalon erőfölényben van az a személy vagy szervezet (ez persze egy akár tiltott, akár a versenykorlátozás szempontjából nem kifogásolt kartell is lehet), *amelynek áruját (szolgáltatását) máshonnan nem, vagy csak a szakma és az adott termék (szolgáltatás) szempontjából szokásosnál számottevően kedvezőtlenebb feltételekkel lehet beszerezni.*

Az erőfölény *kritériuma* tehát a *máshoz fordulási lehetőség hiánya,*[13] és nem a kifejezett monopolhelyzet. Kisebb vállalat, vagy gazdasági tevékenységet folytató gmk, magánszemély is lehet erőfölényben, ha árúlja, szolgáltatása az adott *földrajzi régióban* csak tőle szerezhető be és azon kívüli beszerzése számottevően kedvezőtlenebbül lehetséges csak (pl. soproni színestévé szervíz erőfölényben van, ha a készülék egyébként csak Budapesten, vagy Nyíregyházán lenne javítható). Nyilvánvaló, hogy e körülmények lemérése, a megfelelő döntés meghozatala a jogalkalmazó szerveket rendkívül nehéz feladat elé állítja; az esetek többségében tömény gazdaságpolitikáról lesz szó, mely *szakértő* igénybevételét, közgazdasági-pénzügyi jellegű piacelemzést, az import lehetőségének, költségeinek vizsgálatát fogja szükségessé tenni.

A miniszteri indokolás kitér a *megrendelői* erőfölényre is, olyan pozíciót értve ez alatt, amikor a termék más számára más piacon nem, vagy csak a szokásosnál kedvezőtlenebbül értékesíthető. Amikor egyet kell érteni azzal, hogy a megrendelői erőfölény ugyanolyan nyomasztó lehet, mint a szállítói, mégis figyelemmel kell lenni arra, hogy a törvény szövegéből következően szerződés létrehozataláról ilyen esetben nem lehet szó, mivel a 16. § b) pontja kifejezetten a *fogyasztóval* szembeni szerződéskötés megtagadásáról, tehát *szállító* általi megtagadásról beszél. A többi tényállás azonban a megrendelői visszaélésre is vonatkozik.

Aligha kétséges, hogy — az egyébként helyes — fogalmi körülhatárolásnak mihamarabb a TGT-be kell bekerülnie.

* * *

A már említetteken túlmenően milyen további *következtetések* vonhatók le a TGT alkalmazási gyakorlatából?

A legsúlyosabb problémát nézetünk szerint az okozza, hogy a TGT érvényre juttatása *jelenleg szinte kizárólag egyedi igényérvényesítés* révén történik. Egy komplex piacvédelmi jogszabály, a piac „Magna Charta"-ja, egy ilyen bonyolult piaci KRESZ esetén azonban ez nyilvánvalóan nem elégséges. A piacfelügyelet — megfelelő jogosítványokkal ellátva, de már ma is — hatékonyabban járulhatna hozzá — nemcsak a versenykorlátozások és a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, hanem a tisztességtelen verseny, és a fogyasztóvédelem terén is — a piac normális működéséhez.

A Legfelsőbb Bíróság nem véletlenül állapította meg 1985-ben, hogy a TGT intenzívebb hatályosulását jórészt az akadályozza, hogy az érdekelt *szervek jogaikat nem érvényesítik* — és itt nyilvánvalóan nem

[13] Ld. 12. sz. jegyzetet.

csak a piacfelügyeletről van szó, hanem a közérdekű kereset indítására hivatott többi szervezetről is.

Az is igaz, hogy a *gazdaságirányításnak* is határozottabban kellene törekednie a TGT-nek a gazdaságirányítási rend eredményesebb működése érdekében történő felhasználására. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az MSZMP KB-nak a piaci viszonyok, a verseny kibontakozását sürgető határozatai többek között éppen a megfelelő *piacvédelem* révén valósíthatók meg. A TGT hatékony működése tehát népgazdasági érdek is: *a gazdaságirányítási rend működőképességének egyik* nem lényegtelen *feltétele.* Mint ahogyan képtelenség normális közúti közlekedést KRESZ nélkül feltételezni vagy elvárni, éppenúgy hiába várjuk a piaci viszonyok kibontakozását, ha azok eltorzítását — akár a piaci szereplők, akár indokolatlan gazdaságirányítási beavatkozások oldaláról eltűrjük.

Az is tény azonban, hogy az igényérvényesítésre hivatott szerveket bajosan lehet aktivitásra serkenteni, ha a TGT gyakorlati tapasztalatai nem mindig adnak reményt a hatékony igényérvényesítésre — legyen ennek oka akár a jogszabályok ismeretének és helyes, szakszerű alkalmazásának hiánya, akár egy talán jószándékú, ám következményeit tekintve súlyos, mert indokolatlan vállalat-védelmi tendencia. Nehéz végül attól a szociológiailag kétségkívül szignifikáns tényezőtől eltekinteni — mely a vizsgált esetekben feltehetően csak a véletlen szintjén jelentkezik, mégis alkalmas az igényérvényesítéstől való *húzódozás* légkörének kialakulására —, hogy a vitatható jogesetekben gyakran a méreteit tekintve *nagyobb* — tehát nagyobb gazdasági-társadalmi súllyal rendelkező — vállalatnak sikerült álláspontját érvényesítenie — lett légyen szó akár az igényt érvényesítőről, akár arról, akivel szemben az igényt érvényesítették.

*Összefoglalva* azt lehet megállapítani, hogy bár a TGT szélesebb körű érvényesüléséhez kétségtelenül szükség van olyan gazdasági feltételrendszer megteremtésére, amelynek ma még számos eleme hiányzik, nem sikerült teljeskörűen kihasználni a TGT által már a jelenlegi piaci struktúrában és szabályozórendszerbeli környezetben nyújtott lehetőségeket sem. Márpedig e lehetőségek kihasználására a gazdasági reform újabb lépései, mint pl. a bankrendszer reformja, vagy a biztosításnak versenyszektorrá való átalakítása fényében múlhatatlanul szükség van. Hatékony piacvédelem nélkül ezek az intézkedések a „levegőben lógnak", ezektől önmagában véve nem lehet áttörést várni. De bármely törvényről legyen is szó, Richeleiu-től tudjuk: „Törvényt hozni és azt végre nem hajtani annyi, mint engedélyezni, amit meg akarunk tiltani."

*Pálfalvi József*

# Nem varázsszőnyeg, de mankó: Az ellenüzlet

Már az ókori kereskedő népek is arra törekedtek, hogy áruikat eladják más népeknek, akik pedig ezeket megvették, szintén el akarták adni termékeiket az előbbieknek. A kölcsönös árueladások tartották egyensúlyban a népek egymás közötti kereskedelmét. Ez volt a sémája a nemzetközi kereskedelemnek. Ehhez kifejlődött az általános egyenértékes szerepét tartósan betöltő csereeszköz a pénz, mégpedig olyan pénz, ami az országok közötti forgalomban is általános vásárló eszközként és általános fizetési eszközként tud működni, azaz átváltható, konvertibilis. Ha ez hiányzik, a rendszerben zavar támad és kisegítő, szükségmegoldást kell találni. Ezek egyike az ellenüzlet.

A gazdasági élet hírei között manapság nem ritka az ellenüzletről szóló jelentés. Az ellenüzlet elsősorban azoknak a kevésbé fejlett országoknak vonzó lehetőség, amelyek devizagondokkal küszködnek, kevésbé járatosak a marketingben és egy csomó eladatlan termékük van. Ezek az országok, de a fejlett országok is — ki-ki a maga szemszögéből nézve — lehetőséget látnak benne a termelés technológiai színvonalának a javítására, a költségvetés és a külkereskedelmi mérleg kiegyensúlyozására, a külföldi beruházások növelésére. Ázsia, Óceánia, a Közel-Kelet és Észak Afrika szinte valamennyi országában — beleértve még a hagyományosan gazdag Arab-öböl menti olajtermelő államokat is — növekszik az ellenüzlet jelentősége.[1]

Az ellenüzlet nem idegen a magyar külkereskedelem előtt sem, de az e téren szerzett ismeretek jobbára megmaradtak egy viszonylag szűk körben. Mivel ma szinte létérdek, hogy a külkereskedelem eszköztárát a gazdálkodó szervezetekben és általában a gazdasági életben dolgozó, de legfőképpen a szerződéskötéseknél közreműködő szakemberek ismerjék, jelen tanulmány célja, hogy egy cikk terjedelmén belül tájékoztatást nyújtson erről a speciális eszközről, ami nem viszi varázsszőnyegként a magasba gazdaságunkat, de a nehézségeinkből való kijutáshoz mankóként használható.

Az ellenüzlet a fogalom legtágabb értelmében ellentétes irányú adásvételi ügyletek valamilyen okból kifolyó összekapcsolása. Napjaink szóhasználata azonban ezt csak a külkereskedelmi kapcsolatokra korlátozza, mégpedig olyan kereskedelmi ügyletek esetén, amikor az egyik oldal exportját és importját szerződés egymástól függővé teszi. Nyilvánvaló, hogy ehhez hasonló feltételrendszerrel bárhol, bármikor létrejöhetett és létrehozható szerződéses kapcsolat, a továbbiakban azonban figyelmünket elsősorban a nemzetközi kereskedelemre fordítjuk, mert az ellenüzletnek főként itt van gazdasági alapja és szerepe, és

*Pálfalvi József* vezető jogtanácsos, Győri Rába Magyar Vagon- és Gépgyár (Győr).

[1] Világgazdaság 1986. aug. 28.: Az ellenkereskedelem Ázsiában, és 1986. okt. 23.: Barterkereskedelem a Közel-Kelet országaiban.

e téren vált nevesített szerződéssé is (countertrade) a második világháborút követő években.

Az ellenüzlet gondolatát az esetek túlnyomó többségében az importőr veti fel. Mivel az ellenüzlet során az exportőri és importőri szerepkör változik, nevezzük ezt az oldalt a továbbiakban eredeti importőrnek, a másik oldalt pedig eredeti exportőrnek. A gazdasági vezetőnek egy vételi szerződésnél elegendő azt tudni, hogy amire szüksége van, azt milyen forrásokból, milyen feltételekkel tudja beszerezni. Ugyanígy, ha eladni akar, csak termékének piaci lehetőségeit, potenciális vevőit kell ismerni. Lényegesen bonyolultabb a helyzet, ha ellenüzlettel akarja importja pénzügyi terheit csökkenteni. Ekkor már nem elég az előbbi beszerzői és értékesítői ismeretek összegezése, nem elég ismerni a lehetséges beszerzési forrásoknál azokat a réseket, ahová az ajánlható termékek beillenek, hanem ki kell puhatolni a partnerek ellenüzlettel szembeni esetleges előítéleteit és a gondolat felvetésekor várható reagálását is. Egyes becslések szerint az ellenüzleti javaslatok 90%-ából nem születik megállapodás. Ha tehát az eredeti importőr még javaslata megtétele előtt „feltérképezi" a beszerzési forrásokat mint lehetséges ellenüzleti partnereket, ezzel nagyon sok időt és fáradságot takaríthat meg. Ennek ellenére a gyors eredmény e téren ritka mint a fehér holló. Egy-egy nagyobb ellenüzleti kapcsolat tárgyalásai hónapokig tartanak, és ez a tárgyalási szakasz annál hosszabb, minél több tagból áll egy-egy oldal.

Hazánkban akkor a legegyszerűbb a helyzet, ha egy külkereskedelmi joggal rendelkező iparvállalat áll szemben a magyar terméket felhasználni tudó eredeti exportőr iparvállalattal. Sokszor azonban az eredeti importőr magyar iparvállalatnak szüksége van külkereskedelmi vállalatra, vagy azért, mert nincs külkereskedelmi joga, vagy azért, mert nincs olyan terméke, ami az eredeti exportőrnek eladható lenne. A külkereskedelmi vállalat bekapcsolása azonban nem magyar, még csak nem is KGST specialitás.

Az eredeti exportőr számára az egyik legnagyobb gond általában a megvett áru elhelyezése abban az esetben, ha erre saját magának nincs szüksége. Ezt felismerve nyugaton vannak már olyan cégek, amelyek az ellenüzlet szervezésére és lebonyolítására specializálódnak.

Egy brit kereskedőház szervezésében például Románia gyapotért, festékért, alkatrészekért, gyógyszerekért, vegyi cikkekért és szénért textíliákat és könnyűipari temékeket szállít. „A cég felajánlja tőkés partnereinek, hogy megbízásukból a saját nevére 270 napon belül esedékes hitellevelet nyit, amiért természetesen még felszámol valamit a 7,5%-os közvetítői díjon felül. Ez azonban a tapasztalatok szerint megéri a nyugati vállalatoknak, mert így nyugodtan alhatnak; biztosak lehetnek abban, hogy megkapják a pénzüket és nem kell az esetleges pontatlanság és nem megfelelő minőség miatt a román szállítókkal küszködniük, mivel a kereskedőház az esetek többségében saját kockázatára bonyolítja le az ellenüzletet."[2]

Az idézetben a közvetítői díj kulcsa azt mutatja, hogy az ellenüzlet szervezése és lebonyolítása nem olcsó. E két fajta tevékenység azonban nehézségi fokában nem azonos. Míg a lebonyolítás lényegében alig különbözik a külkereskedelmi áruforgalmi tevékenységtől, addig a szervezésnél egy sor olyan tényezőt kell figyelembe venni, ami csak erre az ügyletre jellemző, vagy itt kap különös hangsúlyt. Annak eldöntéséhez, hogy egy ellenüzlet gondolata életképes-e, legalább az alábbiakat kell vizsgálni:

— A legfontosabb tényező a másodlagosan exportálni kívánt termék. Az eredeti exportőr fel tudja-e maga használni az általa importált árut, vagy azt a piacra kell vinni. Az első esetben nem okoz-e ez gondot dolgozói foglalkoztatásában, a második esetben pedig van-e egy olyan termék marketingjére felkészült szervezete. Ha ilyen szervezete nincs, megéri-e azt felállítani, vagy megoldható a marketing külső fél bevonásával. Mi mindennek a költségkihatása. Ha a termékkel összefüggő kérdésekre a válasz megnyugtató, csak akkor érdemes vizsgálni a továbbiakat.

— A partner ország politikája és gazdasága hogyan hat a tervezett kapcsolatra. Ide rendkívül sok minden tartozik a rendszer stabilitásától a vámpolitikáig. Mivel az ellenüzleti kapcsolat általában hosszútávú, a kérdéskörben nemcsak a jelent kell nézni, hanem a fejlődés irányát is figyelembe kell venni.

— A partner ország jogszabályai hogyan érintik a tervezett kapcsolatot. Van-e valami speciális szabálya az ellenüzletre.

— A finanszírozás miként oldható meg.

— Kell-e és miként lehet az ügyletet biztosítani, figyelembe véve, hogy a kockázat lehet pénzügyi, politikai és a szerződés teljesítésének elmaradása.

Ha mindezek után úgy látszik, hogy van értelme belevágni egy ellenüzletbe, akkor jön a következő nagy kérdés, hogy mikor célszerű közölni az erre vonatkozó szándékot és mekkora lehet az elfogadható ellenüzlet.

Eredeti exportőri oldalon ülve ezt a legjobb mindjárt az elején tisztázni és nem az ártárgyalások után. Naivitás lenne ugyanis azt hinni, hogy az ellenüzletre fordított többletenergia árát egészben vagy részben az eredeti exportár nem tartalmazza.

Véleményem szerint az eredeti importőrnek is jobb, ha ilyen lényeges dolgot a felek a kezdet kezdetén tisztáznak. Már tapasztaltam, hogy a „taktikázva", késleltetve előadott ellenvásárlási kívánság nyomán milyen negatív eredmény született. Ha ellenüzletet akarunk, akkor mutatkozzunk már az induláskor korrektnek.

Könnyebb természetesen az ellenüzletre vonatkozó elvi megállapodást elérni, ha az eredeti importőr nemcsak az ezirányú kívanságát adja elő, hanem a már említett előkészítő vizsgálatai alapján konkrét javaslatot is tesz, azaz rámutat arra is, hogy amit kínál, azt az eredeti exportőr hol és hogyan tudja hasznosítani.

Ha az eredeti exportőr nem akar belemenni egy ellenüzletbe, de az alapüzletet sem akarja elveszíteni, akkor rendszerint más előnyöket kínál ellenüzleti vásárlásai helyett mint például nagyobb fizetési kedvezmény, szélesebb körű műszaki segítség, hosszabb garancia, kedvezményes tartalékalkatrész ellátás stb.

Az olyan partnerek között, akik első ízben tárgyalnak ellenüzletről, a tárgyalásoknak az a szakasza, amíg eljutnak az ellenüzlet elvi elfogadásáig, annyi időt vesz igénybe, amennyi a legkomplikáltabb felté-

[2] Világgazdaság 1986. jún. 26.: Brit kereskedőház gazdagítja a román ellenüzleteket.

telrendszerű adásvételi szerződéshez sem szükséges. Ez azonban még csak az első lépés.

A következő akadály az ellenüzlet mértékében való megállapodás. Ha az eredeti importőr a KGST országok tervgazdálkodásához szokott, akkor az ellenüzletnél is 5—10 évre, éves ütemezéssel meghatározott mennyiségben és árban reméli a megállapodást. Ezzel szemben az olajválság okozta megrázkódtatás óta a tőkés cégek nem hajlandók évekre előre rögzített vételi minimumokat vállalni, holott a korábbi fellendülés időszakában erre nem egy példa volt. A tőkés cégek alapállása, hogy csak azt vesznek, amire szükség van, mindig annyit, amennyivel a változó igényeket ki lehet elégíteni és olyan áron, ami a vétel időpontjában megfelel a piaci árszintnek. Döntést befolyásoló tényező az eredeti exportőr oldalán, hogy importja nem hat-e hátrányosan a saját termelésére.

Látható tehát, hogy az ellenüzleti tárgyalásokon a második lépés megtétele sem könnyű, figyelemmel arra is, hogy a mennyiségre vagy értékre vonatkozó kötelezettség az, amely alól megfelelő minőségi és határidő feltételekkel az eredeti exportőr a legkönnyebben tud szabadulni. E kérdésben való megállapodás által kiváltott eufóriában szokott ugyanis az eredeti importőr rendkívül szigorú, sokszor a másik fél egyoldalú megítélésén alapuló minőségi feltételeket, valamint adottságai miatt alig tartható rövid szállítási határidőket elfogadni olymódon, hogy e feltételek nem teljesítése mentesíti az eredeti exportőrt a vételi kötelezettség alól. Láttam olyan kikötést is, ami szerint a dokumentációtól való minden eltérés az átvétel megtagadására jogot adó minőségi hibát jelent, holott egy ilyen eltérés lehet minőséget javító is. Az előírtnál jobb megmunkálás vagy anyagminőség változatlan ár mellett nem adhat okot a visszautasításra.

Gyakran előfordul, hogy az ellenüzletben és annak összegében vagy arányában való megállapodást a felek egy jegyzőkönyvben vagy más névvel ellátott — pl. együttműködési megállapodás — külön okmányban rögzítik. Ha jut rá idő, ebben az okmányban állapodnak meg azokról az alapelvekről, amelyekre az ellenüzleti kapcsolatot szervező szerződések épülnek. E szerződések a kétirányú árumozgást szabályozzák, de ide tartozhat a pénzügyi lebonyolításban szerepet kapó bankkal kötendő szerződés is.

A szerződések közül az eredeti export szerződés egy egyszerű adásvételi vagy licencia- és/vagy know-how szerződés, de akár ezek kombinációja is lehet. Ezt szokták elsődleges szerződésnek nevezni. A tulajdonképpeni ellenüzlet az eredeti exportőr importjára vonatkozó szerződésben ölt testet. Ez a másodlagos szerződés. Vagy már magában a fentebb említett alapokmányban az alapelvek között vagy abban a szerződésben vannak az ellenüzletre jellemző speciális feltételek. Ezek egy részének elfogadtatására az ellenüzletbe belemenő eredeti exportőr törekszik. Ilyenek rendszerint a következők:

— abban az esetben, ha az elsődleges szerződés hatályát veszti, a másodlagos szerződést az eredeti exportőr jogosult egyoldalúan felbontani;

— az eredeti exportőr jogosult az import kötelezettségét harmadik félre átruházni;

— a másodlagos szerződés tárgyát képező áru minden kikötéstől és korlátozástól mentesen továbbadható, reexportálható;

— a másodlagos szerződés megszegése miatt fizetett kötbér nem érinti a felek kötelezettségeit az elsődleges szerződésben;

— az eredeti exportőr jogosult harmadik felet megbízni a másodlagos szerződés tárgyának a szállításba adás előtti ellenőrzésével;

— az eredeti exportőr garantálja, hogy a másodlagos szerződés termékei versenyképesek a piac hasonló termékeivel;

— az eredeti exportőr minden vásárlása az eredeti importőr országából csökkenti vételi kötelezettségét.

Ezzel szemben az eredeti importőr a saját exportját és a devizabevételét akarja biztosítani az alábbiakkal:

— az eredeti exportőr vállaljon meghatározott összegű vásárlási kötelezettséget;

— a vállalt vásárlási kötelezettség teljesítése biztosított legyen. Jobb híján az eredeti exportőr, vagy egy harmadik személy — pl. bank — vállaljon erre garanciát;

— az elsődleges és a másodlagos szerződésben az árváltozások ne boríthassák fel az eredeti árarányokat. Ne állhasson elő az a helyzet, hogy a meghatározott értékkeret kitöltéséhez mindig több és több árut kelljen adni.

— A másodlagos szerződés teljesítését nem lehet felfüggeszteni vagy megszüntetni sem az elsődleges, sem a másodlagos szerződés megszegése miatt mindaddig, amíg a szerződésszegést, ennek megfelelő súlyosságát és a szerződésszegő fél vétkességét a hatáskörrel és illetékességgel bíró joghatóság — rendszerint választottbíróság — meg nem állapítja.

Ha az egymással éles ellentétben álló érdekeket tükröző speciális feltételekben sikerül közös nevezőre jutni, még mindig hátra vannak a másodlagos szerződésben az adásvételi szerződések szokásos elemei, amelyek közül néhány elem feltételei eltérhetnek a megszokottól. Vegyük a leglényegesebbeket, mint a szerződés tárgya, annak mennyisége, minősége és ára.

A szerződés tárgyát képező termékek meghatározásánál az eredeti exportőr érdeke az, hogy ez minél szélesebb körű legyen, például ipari termékek, vagy kompenzáció esetében az elsődleges szerződés alapján, vagy annak eredményeként előállított termékek. Ennek oka, hogy minél nagyobb kínálatból választhassa ki azt, amire a szerződés időtartama alatt szüksége lesz. Ezzel szemben az eredeti importőr főként tervezési okokból általában előnybe részesíti a szerződés tárgyainak tételes meghatározását. A mennyiség is nyilvánvalóan csak ebben az esetben rögzíthető az éves ütemezés szerint. Kompromisszumos megoldás lehet, hogy a felek évente vagy rövidebb időszakonként rögzítik valamilyen eljárás keretében a szállítandó cikkeket és azok árát. Gyakorlatunkban a legjobban bevált és a tőkés cégek számára is elfogadható módszer mind az exportnál, mind az importnál a havi ismétlődéssel a mindig soron következő tizenkét hónapból az első három hónapra rendelés, kilenc hónapra pedig előrejelzés. A rendelés az elfogadással válik szerződéses kötelezettséggé.

A minőség meghatározása is vet fel gondokat. A — később részletesebben ismertetett — kompenzációnál a legegyszerűbb a helyzet, mert ott az eredeti export döntően befolyásolhatja a visszavásárolt áru minőségét. A felek érdeke itt találkozik. Abban az esetben viszont, ha még a termékek sincsenek ponto-

san meghatározva, a minőségnél sem lehet tovább menni annál, hogy az legyen „mindenkor versenyképes" vagy „nem gyengébb minőségű a piaci átlagosnál" stb. Ez nyilvánvalóan tág teret ad a teljesítéskori vitáknak, és ha az eredeti exportőr meg akarja szakítani a kapcsolatot, akkor itt a legkönnyebb. Ezért az eredeti importőrök törekvése az, hogy a termékeik minőségénél egy-egy közösen bevizsgált és jóváhagyott mintadarab legyen a mérvadó.

Az egységárak meghatározása a másodlagos szerződésben lehetetlen, ha nincs meghatározott termékjegyzék. Ilyenkor megoldás lehet a már említett tizenkét hónapos rendelési eljárás első kilenc hónapjára előírni az ármegállapodást, hogy a három hónapos fix rendelésre már minden teméknek legyen ára. Abban az esetben viszont, ha a termékjegyzék előre meghatározható, akkor rögtön célszerű rögzíteni az induló árakat egy vagy két évre. Ezt követően a piaci árváltozások követésére vagy egy úgynevezett csúszóár képlet alkalmazásában, vagy éves ártárgyalásokban szoktak a felek a másodlagos szerződésekben megállapodni. A csúszóár-képlet kényelmesebb, mert csak egyszer kell megvitatni, az éves ármegállapodásokkal viszont jobban és reálisabban követhetők a piaci ármozgások. Ezt azonban csak akkor érdemes választani, ha a döntéshez elengedhetetlen megbízható piaci árinformációkra számítani lehet.

Az elmondottakból látható, hogy az ellenüzlet létrehozásához mindkét oldal jóakaratú együttműködési készsége esetén is idő és türelem kell még akkor is, ha a felek száma egyik oldalon sem több egynél. Minél többen vannak bent egy-egy oldalon a kapcsolatrendszerben, annál több az akadály kezdve az idő egyeztetésektől az egyéni érdekek ütközéséig.

Az eddigiekből is megállapítható, hogy a gyakorlatban az ellenüzletet szervező és rendező szerződések megalkotásában tág tere van a közgazdasági és jogi leleménynek, mégis a jellegzetességek alapján az elmélet megkülönböztet néhány nevesített változatot, melyek egyike-másika feltűnik itt-ott a jogi szabályozásban is. Így az áruk, szolgáltatások és anyagi értéket képviselő jogok külkereskedelmi forgalma engedélyezésének rendjéről szóló 3/1977. (VII. 23.) KkM. sz. rendelet végrehajtására kiadott 10/1977. (KkÉ. 14.) KkM. sz. utasítás 10. §-a szerint a különleges kereskedelmi ügyletek közé tartoznak a kapcsolt ügyletek: — adresszációs ügyletek, kompenzációs ügyletek; a keret adresszációk és keretkompenzációk. Ebből úgy tűnik, hogy a jogalkotó a kapcsolt ügylet egyik változatának tekintette a kompenzációt.

A Vállalatgazdasági Lexikon[3] alapulvételével:

— A kapcsolt ügylet a kompenzációs ügylet és a szabad- vagy kliringdevizával való fizetés kombinációja. Ilyenkor a tétel és az ellentétel általában ugyanúgy egyenlő értékű és egymástól függő, mint a kompenzációs ügyletek esetében, de áru helyett devizával fizetnek. A kapcsolt ügylet lebonyolítása előtt mindkét fél okmányos meghitelezéssel, bankgaranciával vagy esetleg más módon biztosítja magát, hogy a szállított áru ellenértékét megkapja. A kapcsolt ügylet lebonyolítása mindkét fél országa számára azonos összegű devizakiadást és devizabevételt jelent. A kapcsolt ügylet több felet, esetleg több országot is érinthet.

[3] Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1966.

— A kompenzációs ügylet közvetlen árucsere fizetési eszközök közbeiktatása nélkül.

— Az adresszáció olyan árucsereforgalmi külkereskedelmi ügylet, amelynél az árucserét kliring formájában bonyolítják le. Határainkon kitekintve és külkereskedelmi vállalataink gyakorlatát is figyelembe véve úgy tűnik, hogy a nevesített ellenüzletek választéka színesebb a jogszabályunkban különleges kereskedelmi ügyletek alatt felsoroltaknál és tartalmukban is eltérnek eredeti fogalmi körüktől.

*A csereüzlet* a közvetlen árucsere tiszta formája, még az ősközösségben alakulhatott ki, húsért gyümölcsöt azaz javakért javakat, áruért árut. Ezt most a nemzetközi kereskedelemben angol szóval *barter*-nak nevezik. Csak a csereüzlet szó állt a barter jelentéseként még az 1946-ban kiadott Szladits-Szemző angol—magyar jogi, kereskedelmi és pénzügyi szakszótárban is. A Világgazdasági Kisszótár[4] a barter egyezmény címszó alatt azt írja, hogy az egy olyan kereskedelmi forma, melynek alkalmazásakor az árut közvetlenül egy másik árura cserélik el pénz közvetítése nélkül és általában akkor kötnek ilyen megállapodást, amikor a külkereskedelmi kapcsolatok normális vitelére nincs lehetőség. A nemzetközi kereskedelemben a barter már kinőtte eredeti kereteit és olyan tranzakciót takar, amelybe a pénz is be van kapcsolva, de az import szerződés megkötésének feltétele az export szerződés megkötése. Az import kifizetése gyakran egy különálló szerződés keretében történik, amelyik meghitelezi a kapcsolt export szerződés áruértékét. Az egyik nagy amerikai ügyvédi iroda tájékoztatója[5] szerint a bartert gyakran azok a magáncégek javasolják, akik nemzetközi hitelkorlátozás alá eső országoknak akarnak eladni és ezzel játszák ki a devizaellenőrzést, főként Latin-Amerikában és Délkelet-Ázsiában. Egy ilyen kapcsolat, mely több vállalatból álló magyar fél és több cégből álló külföldi fél között jött létre, kooperációs szerződés címet viselt, de az ügylet lényegét a fizetést és elszámolást szabályozó fejezet tartalmazta az alábbiak szerint: A kölcsönös követelések és tartozások elszámolása áruszállításokkal történik. Ezek nyilvántartási számláját a két fél országaiban egy-egy ügyvivő bank vezeti US dollárban. A megengedett számla szaldó maximumot a felek évenként határozzák meg és ez az egy irányba történő szállítások értékének 20%-át az adott évben nem haladhatja meg. A szerződés lejárta után a felek kötelesek az esetleg kiegyenlítetlen szaldót a szerződés tárgyát képező áruk szállításával kiegyenlíteni. Egy másik, több szerződésből álló kapcsolatrendszert összefogó megállapodás úgy rendelkezik, hogy a kétoldalú áruforgalom nyilvántartási számláját a felek által kiválasztott bank vezeti és a magyar fél abból a pénzből vásárol, ami a külföldi fél vásárlásaiból ténylegesen befolyt. — Tehát a számlázott összeg csökken mindazzal a költséggel, ami az ab gyár árat növeli, pl. fuvarköltség, biztosítás stb. Ebből az úgynevezett nettó aktívumból a magyar fél saját döntésétől függően vásárol a meghatározott áruféleségekből, de köteles vásárolni, amint a nettó aktívum egy megállapodott határösszeget meghalad. Ha ennek nem tenne eleget és a nettó aktívum egy meghatározott időtartamon át az aktívumhatárt

[4] Kossuth Könyvkiadó, 1984.

[5] Stroock and Stroock and Lavan: International Commentary 1986. március.

meghaladja, a külföldi fél elállásra és szerződéses kárátalányra jogosult.

*Ellenvásárlásról* (counterpurchase; Gegenbezug) beszélünk akkor, amikor az eredeti importőr azzal a feltétellel vesz árut, hogy az exportőr kötelezettséget vállal meghatározott időn belül egy — alsó határértékkel — meghatározott értékű áru importálására az eredeti importőrtől vagy annak országából. Az időtartam általában 3—5 év. A fizetések lebonyolítása a rendes kereskedelmi forgalomban szokásos módon történik. A látszatra egymástól teljesen független két szerződést rendszerint egy harmadik kapcsolja össze, amelyben a felek az ellenvásárlás kötelezettségét, határidejét és tárgyait rögzítik. Az ellenvásárlás alapvetően abban tér el a bartertól, hogy itt nem a kölcsönös szállítások egyenlegén van a hangsúly, hanem csak az eredeti exportőr importálási kötelezettségén. Ezért itt már nagyobb szerepet kapnak a kölcsönös biztosítékok.

Az egyik ilyen megállapodásban a külföldi fél

— kötelezte magát, hogy a felsorolt magyar külkereskedelmi vállalatoktól meghatározott értékben magyar eredetű árut szerez be;

— tudomásul vette, hogy ellenvásárlásként csak a felsorolt magyar vállalatok szállítási lehetőségei kerülhetnek szóba;

— vállalta, hogy az ellenvásárlásra a megadott ütemezés, továbbá késztermék-nyersanyag arány az irányadó.

Minden ellenvásárlási kötelezettség előfeltétele azonban, hogy a magyar oldal szállítói a rendelésben előírt határidőket betartják vagy haladéktalanul közlik a rendelés elutasítását. Az ajánlatoknak és a szállításoknak az ár, a minőség és a szállítási határidők tekintetében meg kell felelni a világpiaci feltételeknek.

További előfeltétele az ellenvásárlásnak, hogy a magyar fél a maga részéről mindenkor eleget tesz az eredeti import, azaz az elsődleges szerződésből adódó kötelezettségeinek. Ez nemcsak a szoros kapcsolatot teremtette meg az ellenüzlet két oldala között, hanem az eredeti exportőrnek egy többletbiztosítékot is jelentett az elsődleges szerződésben foglaltakon felül. A magyar fél biztosítéka ezzel szemben az volt, hogy a külföldi fél kötelezte magát az előírt határidőre le nem vásárolt áru értéke 5%-ának megfizetésére vagy a különbség póthatáridőn belüli levásárlására a magyar fél választása szerint.

*Kompenzáció vagy visszavásárlás* (buyback) a nemzetközi kereskedelemben az ellenüzlet legáltalánosabb formája. Ennek alapesete, amikor gyárak nagyberendezések, gyártóeszközök exportját kapcsolják össze az azokkal létrehozott termékek visszavásárlásával. A kompenzációs ügyletek általában hosszú, tízéves vagy azt meghaladó lejárattal és jelentős értékkel jönnek létre. Míg az ellenvásárlás tárgyaira általában az jellemző, hogy egyébként a nemzetközi kereskedelemben nehezen lennének értékesíthetők, addig a kompenzációnál rendszerint keresett és értékes termékek — mint például energiahordozók — a visszavásárlás tárgyai, melyekhez nem ritkán a világpiaci árnál olcsóbban jut az eredeti exportőr. Viszonylag új és egyre gyakoribb a kompenzációs ügyletek sorában az olyan jellegű megállapodás, amely licencia, know-how, általában ipari, szellemi tulajdon átadását kapcsolja össze az eredményként létrehozott áru visszavásárlásával. A kompenzáció előnye, az eredeti importőr szemszögéből nézve, hogy az eredeti exportőr is érdekelt az ügylet eredményeként létrejövő áru minőségében és piacképességében. Az előbb tárgyalt ellenvásárlás és a kompenzáció vagy visszavásárlás közötti döntő különbség, hogy míg az ellenvásárlás tárgyai az eredeti importőr vagy országának olyan termékei, amelyek az eredeti importszerződéstől függetlenek, addig a kompenzáció termékkörében szoros kapcsolatban van az eredeti importszerződés tárgyával.

Az alább bemutatásra kerülő kompenzációs kapcsolat külön érdekessége, hogy az eredeti importot jelentő licencia és know-how a másodlagos, azaz a magyar fél exportját szabályozó adásvételi szerződés keretébe is be van építve, amihez később kapcsolódott egy szabadalmi licencia, majd még később egy védjegy licenciaszerződés. A kapcsolatrendszer célját az adásvételi szerződés fogalmazta meg rögzítve a felek azon szándékát, hogy hosszúlejáratú adásvételi szerződést kössenek, aminek keretében a külföldi fél dokumentációt és technológiát szolgáltat a magyar fél részére és az ezek alkalmazásával gyártott termékekből vásárol. A szerződés tárgya tipikusan adásvételi keretszerződés jellegű és a várható éves vásárlási volumen jelzése mellett meghatározza a kötelező minimumot. A felek egymással szemben kölcsönösen vállalták, hogy ha olyan okból, amiért felelősek, nem tesznek eleget a szerződés szerinti gyártási, illetve vásárlási kötelezettségüknek, akkor az egyes időszakokra meg nem rendelt, illetve le nem szállított termékek árának 10%-át fizetik kárátalányként. Ennek a szerződési biztosítéknak sarkalatos pontja a felelősség kikötése. Az nyilvánvaló, hogy vis major mentesít a felelősség alól, de vajon felelősnek tartaná-e egy tőkés ország jogát alkalmazó semleges választottbíróság azt a felet, aki a gazdasági válság alatt a gyártmányai iránti kereslet nagymérvű csökkenése miatt a csőd szélére kerül, azért mert ez alatt az idő alatt nem vette meg az évekkel korábban betervezett mennyiséget?

Az elmondottakon kívül az adásvételi szerződés szabályozta az ilyen keretszerződésekben szokásos feltételeket, mint a kapacitás biztosítása, rendelési eljárás, ármegállapítás, fizetési feltételek, csomagolás, szállítás, átvétel, stb., azokat a tipikusan licenciaszerződési elemeket is, mint a külföldi fél műszaki szolgáltatásainak terjedelme, a know-how felhasználása, titoktartási kötelezettség, a gyártási és értékesítési jog. Ezek később szó szerint átkerültek a licenciaszerződésbe is, kiegészülve a díjfizetés szabályozásával. A licenciaszerződés úgy rendelkezik, hogy ha az egyik fél az adásvételi szerződést a másik fél szerződésszegése miatt megszünteti, ez a szerződésszegés a licenciaszerződés megszegését is jelenti és az adásvételi szerződést megszüntető fél a licenciaszerződést is megszüntetheti. A harmadikként megkötött védjegy licenciaszerződés szerint pedig az automatikusan megszűnik, ha a licenciaszerződés bármely ok miatt megszűnik.

*Offset* (viszonzás) az ellenüzlet ma még viszonylag ritka speciális formája, amikor az exportőr a vételár meghatározott hányadát az importőr országának gazdaságába fekteti be.

Meg kell jegyezni, hogy a gyakorlatban egy-egy ellenüzleti konstrukcióban gyakran több nevesített elem is található egymás mellett, például egy ellenvásárlási megállapodás, melyben az eredeti exportőr vállalja, hogy az eredeti importőr országának vállalataitól meghatározott értékben és időtartamon belül áru-

féleségeket vesz, továbbá ennek keretösszegén belül egy kompenzációs megállapodás az eredeti exportőr és az eredeti importőr között.

Az eddigiek után kíséreljük meg az ellenüzlet fogalmának meghatározását. A kérdéskör egyik szakértőjének, Lowenfeldnek[6] a definíciója úgy hangzik, hogy: „Az ellenüzlet a javak importja összekapcsolódásának gyakorlata (tipikusan egy keleteurópai ország részéről) a szállító országba történő exporttal tipikusan egy OECD[7] ország és rendszerint ugyanannak a szállítónak". Egy másik szakértő, Park[8] szerint pedig: „Ellenüzlet jelenti áruknak vagy szolgáltatásoknak ugyanazon nyugati szállító általi vételét, aki maga is elad árut vagy szolgáltatást KGST országnak". E két meghatározás egyike sem fogadható el helyesnek, már csak a területi korlátaik miatt sem.

Az idők folyamán az ellenüzleti kapcsolatok mennyisége előfordulásának gyakorisága és területe robbanásszerűen kiterjedt. Walsh[9] 1985. évi adatai szerint 1984-ben 300 multinacionális cég közel 100 országban kötött ellenüzleti szerződést, szemben az 1964. évi 100 céggel és tucatnyi országgal. Különösen Ázsia és a Csendes-óceán térségében tapasztalható az ellenüzlet különböző formákban való számszerű növekedése. Ausztráliában például kötelező az ellenüzlet minden olyan állami vásárlás esetén, aminek értéke meghaladja a 2,5 millió ausztrál dollárt. Ennek keretében növelik a csúcstechnológia importját, aminek révén a fejlett technika exportja új munkahelyek megteremtésére is lehetőséget ad. Az ázsiai és Csendes-óceáni országok megrendeléseinek elnyerése érdekében az oda exportálni kívánó cégek sokszor még akkor is felajánlják az ellenüzletet, ha erre nincs kötelező állami előírás. Az azonos feltételeket kínáló külföldi vállalatok közül ugyanis rendszerint az kapja meg a rendelést, amelyik vételi kötelezettséget is vállal.

Az ellenüzlet tehát mára már kinőtte a lowenfeldi és a parki definíció területi korlátait. Az ellenüzlet fogalmának további tisztázásához elengedhetetlen azoknak a jellegzetességeknek a vizsgálata is, amelyek azt a KGST országok gyakorlatából is ismert hagyományos árucsere megállapodásoktól megkülönböztetik. A Magyar Kereskedelmi Kamara napilapjában, a Business Eastern Europe, Financial Times nyomán a következők olvashatók:[10]

„Az úttörő üzlet tervével alkalmas időpontban kopogtattak a britek Bukarestben. A román gazdasági vezetés ugyanis a valutakészletek megóvásának vágyától hajtva, de egyszersmind nem akarván lemondani bizonyos létfontosságú cikkek importjáról, áldását adta az üzlethez." Ugyanezen számban „Terjedőben az ellenüzlet a Szovjetúnióban" cím alatt a következőket írja a Világgazdaság: „Meglehetősen bizonytalannak látják a jövőjüket a szovjet piacon a nyugati vállalatok. Az olajexportból származó bevételek csökkenése ugyanis arra késztette a szovjet gazdasági vezetőket, hogy fékezzék az importot, elhalasszanak tervezett beruházásokat, energia helyett megpróbáljanak késztermékeket exportálni. Az új helyzetben a szovjet gazdasági vezetés megpróbál az ellenüzletek eszközéhez folyamodni, s bár ezt a módszert az egyik fél sem szereti igazán, mégis élnek vele. A szovjetek azért, mert igényesebb piacon is eladhatják késztermékeiket, ugyanakkor hozzájuthatnak a szükséges nyugati technikához. A nyugatiak pedig azért, mert így legalább meg tudnak maradni a szovjet piacon, ahol az utóbbi időben csökkent a részesedésük."

Az idézett esetekben közös vonás, hogy az ellenüzletnek speciális gazdasági oka van a vevő oldalán, de a másik oldalon az eladókat sem a jó szívük vezérli. Az ellenüzlet törvényszerűen akkor vetődik fel, amikor a hagyományos kereskedelmi eszköztárral az adott gazdasági körülmények között az egyik fél sem tudja a gazdasági célját elérni. Az ellenüzlet közvetlen oka tehát az eredeti importőr szűkös devizakészlete. A közvetlen okul szolgáló devizahiány azonban nem sorscsapás, hanem versenyképes árualap hiányára vezethető vissza. Ha az eredeti importőr versenyképes áruval nem tud elegendő konvertibilis, azaz — adott esetben a kívánt árura — átváltható devizát kitermelni, akkor az a gazdasági célja, hogy meglévő devizatartalékának megőrzése, vagy legalább kímélése mellett biztosítsa alapvető anyagi és szellemi import szükségletét, és egyúttal növelje exportját. Vele szemben pedig az eredeti exportőr célja az, hogy fizetőképes kereslet hiányában az ellenüzlet vállalásával terjessze ki vagy legalább megőrizze export piacait. Mindkét oldalon van tehát egy olyan gazdasági motiváció, ami — egyes országokban hatósági előírás formájában is — arra kényszeríti a feleket, hogy az egyszerűbb szerződéses megoldások helyett a nagyobb időráfordítást és szellemi energiát igénylő ellenüzleti kapcsolatot létesítsenek. A nemzetközi kereskedelemben tehát az ellenüzlet a konvertibilis devizahiányból eredő és a fizetőképes kereslet korlátozottságával összefüggő kényszerhelyzet terméke.

Tovább olvasva a Világgazdaság már hivatkozott cikkét, a következőket látjuk: „... az ellenüzletek lebonyolítása valószínűleg számos problémát vet majd fel. Ezek közé tartozik a szovjet külkereskedelmi szervezet centralizáltsága, a külkereskedelem monopóliuma.... A másik probléma ugyancsak a külkereskedelmi szervezetből adódik, nevezetesen abból, hogy a szovjetek általában úgy akarnak ellenüzleteket kötni, hogy az exportot és az importot is ugyanaz a külkereskedelmi vállalat bonyolítsa le. Igen ritkán fordul elő az, hogy egy bizonyos terméket egy adott külkereskedelmi vállalat importál, de kompenzációként egészen más profilú külkereskedelmi vállalat exportál nyugatra. Pedig bizonyos összekapcsolódásra szükség lenne, mert vannak olyan szovjet külkereskedelmi vállalatok, amelyeknek csak importjoguk van, exportjoguk azonban nincsen. Így az ezeknek a vállalatoknak szállító nyugati cégeknek szükségképpen kapcsolatba kell lépniük más külkereskedelmi vállalatokkal is." A külkereskedelmi szervezetből eredő akadályok nyilvánvalóan megoldhatók, és akkor még olyan extrém ellenüzlet-pár is megvalósulhat, mint amelyről Lowenfeld tesz említést:[11] „Egy kirívó példa: McDonnel Douglas kész volt elfogadni jugoszláv sonkát részbeni

[6] A. F. *Lowenfeld:* Countertrade in Economic Relations between East and West. (Journal of Comparative Business and Capital Market Law 5. 1983.)

[7] Organization for Economic Cooperation and Development. Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet.

[8] I. G. *Park:* Countertrade Requirements in East-West Transactions (Journal of Comparative Business and Capital Market Law 5. 1983.)

[9] J. I. *Walsh:* The Role of Countertrade in International Trade (Hivatkozás az 5. alatti kiadványban.)

[10] Lásd 2. alatt.

[11] Lásd 6. alatt.

fizetésként a jugoszláv állami légiforgalmi vállalatnak eladott repülőgépekért." Ennél az ügyletnél biztos, hogy a sonka nem a légiforgalom terméke és valószínű, hogy azt nem a repülőgépgyár adta el a fogyasztóknak. Az ügylet lebonyolításában mindkét oldalon több félnek kellett részt venni, és az is valószínűtlen, hogy egyazon szerződés szabályozta a repülőgépek és a sonkák eladását. Nem kell azonban feltétlenül ilyen szélsőséges példa annak belátásához, hogy a kétirányú áruszállítások megszervezésére és rendezésére nem egy szimpla szerződés, hanem egy szerződéses kapcsolatrendszer a jellemző, még abban az esetben is, ha az egészet egyetlen okmány tartalmazza, amelyet szerződési műnek (Vertragswerk) is szoktak nevezni, ezzel is jelezve, hogy itt többről van szó, mint egy szokásos szerződés.

A forgalom meghatározásához tovább közelítve tehát azt mondhatjuk, hogy a nemzetközi kereskedelemben az ellenüzlet konvertibilis devizahiányból eredő fizetőképes kereslet korlátozottságával összefüggő kényszerhelyzet terméke, amely kapcsolatrendszer keretében jön létre.

Úgy vélem, az eddigiekből nyilvánvaló, hogy az ellenüzlet a magyar terminológia szerint polgári jogi, a külkereskedelemben uralkodó szóhasználat szerint pedig magánjogi kategória. Nem tartozik ide a két vagy több állam között létrejött nemzetközi szerződés (treaty), mint a KGST országok gyakorlatából jól ismert árucsereforgalmi és fizetési megállapodás. Ez utóbbi — mint tudjuk — nem a vállalatok, hanem az országok közötti kereskedelmi forgalmat szabályozó szerződés, amely rendszerint egy-egy évre meghatározza a behozatal és a kivitel engedélyezésének rendjét, az ügyletek lebonyolításának módját és a döntő részében kötelező jellegű kontingenseket. A fizetési megállapodások a szerződő országok közötti árucsereforgalomból származó és egyéb gazdasági vonatkozású tartozások és követelések kiegyenlítésének és elszámolásának módját szabályozzák. Az árucsereforgalmi és fizetési megállapodás tehát nemzetközi szerződés.

Van azonban egy olyan szegmense az ellenüzlet alanyi körének, amivel a fogalom tisztázása során foglalkozni kell. Ebbe a körbe azok a szerződések tartoznak, amelyeket egyes — főként, de nem kizárólag fejlődő — országok kormányai, állami szervei más országok vállalataival kötnek. Csak az angol jogi nyelvben van külön kifejezés az ilyen szerződésekre: State contracts. Ezt magyarra az állam magánjogi szerződései gyanánt lehetne lefordítani. Ennek azonban az a gyengéje, hogy hiányzik belőle az „idegenség" eleme, vagyis az, hogy csak olyan szerződésekről van szó, amelyeket az állam az ő szempontjából idegen honosságú külföldi jogi személyekkel köt.[12] Mindez nem változtat azonban a lényegen, nevezetesen azon, hogy az állam magánjogi szerződésekkel alanya lehet ellenüzletnek.

E rövid kitérő után visszatérve az eredeti gondolatmenethez, eljutottunk odáig, hogy a nemzetközi kereskedelemben az ellenüzlet a konvertibilis devizahiányból eredő és a fizetőképes kereslet korlátozottságával összefüggő kényszerhelyzet termékeként létrejövő magánjogi kapcsolatrendszer. Ez így idáig igaz, de még nem derül ki egy nagyon fontos elem, mégpedig az, hogy a konvertibilis devizahiány jellemzően az importhoz elegendő konvertibilis devizát biztosító versenyképes áruval nem rendelkező importőr oldalán áll fenn. A másik oldalon az exportőrnek van versenyképes áruja, de a piac, különösen a fizetőképes kereslet korlátozottsága miatt keresi annak a lehetőségét, hogy piacát bővítse, vagy a meglévőt akkor is megtartsa, ha régi partnerénél a kereslet megvan, de a fizetőképességgel gondok vannak.

Ha e két oldal gazdasági érdekei találkoznak, akkor a kényszerhelyzet feloldásának eszköze lehet egy olyan kapcsolatrendszer, ahol az eredeti exportőr azért vállal közvetlenül vagy harmadik személy bevonásával vásárlási kötelezettséget, hogy ezzel könnyítse a tőle vásárló eredeti importőr helyzetét. Ez a könnyítés időben és mértékben az ellenüzlet egyes változataitól is függően különböző lehet, kezdve a gyakorlatilag egyidejű árucserétől az időben több éves eltéréssel vállalt, kisebb nagyobb arányú visszavásárlásig. Az időtől és arányoktól függetlenül a lényeg az, hogy az eredeti importőr az importhoz szükséges konvertibilis devizát teljes egészében vagy részben az eredeti exportőr vásárlásaiból biztosítja, ideértve természetesen az eredeti import kifizetéséhez felvett kölcsön visszafizetését is.

A fogalmi meghatározás eddigi elemeit összegezve a nemzetközi kereskedelemben az ellenüzlet a konvertibilis devizahiányból eredő és a fizetőképes kereslet korlátozottságával összefüggő kényszerhelyzet termékeként létrejövő magánjogi kapcsolatrendszer, melyben az importőr fizetési kötelezettségeire egészben vagy részben az exportőr importja nyújt fedezetet.

[12] Dr. *Ustor* Endre: Szerződés állam és idegen magánszemély között. (Külgazdaság 1986/6.)

*Varga Emil*

# Az 1984. évi IV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok gyakorlati alkalmazásának tapasztalatai

A tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. törvény (Tv.), valamint a hozzá kapcsolódó jogszabályok — a tisztességtelen ár megállapításáról szóló 31/1984. (X. 31.) Mt. számú és a gazdasági bírságról szóló 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendeletek — 1985. január 1-én léptek hatályba. A hatálybalépés óta eltelt viszonylag rövid idő általános következtetések levonására még nem ad lehetőséget, azonban bizonyos vonatkozásokban már állnak rendelkezésre tapasztalatok.

A Tv-vel kapcsolatban van olyan vélemény, hogy az utóbbi évek egyik legsikerültebb jogalkotása és hogy gyakorlati alkalmazására eddig kevés alkalommal került sor, annak csupán az az oka, hogy gazdaságunk védekező reflexe a tisztességtelen magatartással szemben nem megnyugtató. Tiszteletben tartva mások véleményét, rá kell mutatni arra, hogy valamely jogszabály sikerült jogalkotás-e vagy sem, az a gyakorlatban bizonyosodik be. Amíg tehát a gyakorlat az említett álláspontot nem bizonyítja, úgy addig az csupán egy feltételezés. Remélhető, hogy ez a feltételezés valósággá válik és a gyakorlat bizonyítja majd, hogy a Tv. megfelel az előzetes várakozásoknak. Mindezek előrebocsátására azért van szükség, mert az eltelt közel két év alatt a gyakorlatban bizonyos területeken kedvezőtlen jelenségek voltak észlelhetők.

A Tv. 1—17. §-aiban tilalmakat állít fel és a 18. §-ban sorolja fel a jogkövetkezményeket, vagyis azokat a szankciókat, amelyeket a bíróságok a tilalmak megszegőivel szemben alkalmazhatnak. Arra vonatkozóan azonban sem a hivatkozott §, sem pedig a Tv. egyéb rendelkezése nem tartalmaz iránymutatást, hogy a bíróságoknak a szankciók alkalmazása során a gazdasági perek szabályai szerint kell-e eljárniuk vagy sem. Természetes az lenne, hogy a Tv. által felsorolt tilalmak megszegőivel szemben a bíróságok a gazdasági perek szabályai szerint járnak el, erre azonban a gazdasági bírság kivételével nincs jogszabályi rendelkezés. Arra vonatkozóan, hogy ez a probléma a gyakorlatban hogyan jelentkezik, szolgáljon például a TOMI mosópor ügye.

Ebben az ügyben az történt, hogy a Fogyasztók Országos Tanácsa keresetet indított a Fővárosi Bíróságon a gyártó Tiszamenti Vegyiművek és a hirdetési kampányt szervező vállalat ellen. A pert nem a Fővárosi Bíróság Gazdasági Kollégiuma tárgyalta, arra való hivatkozással, hogy a felperes, vagyis a Fogyasztók Országos Tanácsa nem gazdálkodó szervezet. Ez valóban így van, de célszerűségi okok mégis amellett szólnak, hogy az említett és hasonló pereket a hasonló kérdésekben járatosabb gazdasági kollégiumok tárgyalják. Ellenkező esetben az a nemkívánatos helyzet áll elő, hogy azokban az esetekben, amikor a Tv. alapján gazdasági bírság kiszabására kerül sor, a gazdasági perek szabályait kell alkalmazni, míg a 18. §-ban felsorolt más esetekben az általános szabályok kerülnek alkalmazásra.

Jelenleg azt, hogy mikor kell a gazdasági perek szabályait alkalmazni, a perek alanyai alapján lehet eldönteni. Ez azonban nem mindig jelent könnyű feladatot, főleg a magánszemélyek társaságainak elszaporodása miatt. Ezért csökkentette volna a gondokat az, ha a Tv. tartalmazna olyan rendelkezést, miszerint minden olyan ügyben, amikor a per a Tv. tilalmainak megszegése miatt indul, a gazdasági perek szabályait kell alkalmazni.

A TOMI mosópor ügye az említetteken kívül még más problémát is okozott. A nagy sajtóvisszhangot kiváltó ügyben az történt, hogy a Tiszamenti Vegyiművek reklámhirdetése szerint a vásárlók a mosóporos dobozokban kulcsot találhatnak és aki a kulcsot megtalálja, az egy Wartburg személygépkocsit nyer. A reklámkampány ideje alatt azonban a gyár változtatott a meghirdetett programon és ez a változás abban jelentkezett, hogy a mosóporos dobozokban nem kulcs volt elhelyezve, hanem egy utalvány, amely sorsoláson vesz részt és a nyertes kapja a gépkocsit. A reklámra figyelemmel többen jelentkeztek azzal, hogy kulcsot találtak a mosóporos dobozban és kérték a nyereményt, vagyis a Wartburg gépkocsit. A későbbiekben a vállalat helyreigazító nyilatkozatot tett közzé és ennek következtében tisztázódtak a félreértések. Azt azonban a későbbiek során sem lehetett állítani, hogy a reklám nem volt félrevezető és ezért is indított keresetet a Fogyasztók Országos Tanácsa.

A per során felvetődött a kérdés, hogy a Tiszamenti Vegyiművek illetve a hirdetővállalat tevékenysége ütközik-e a Tv. 9. §-ában foglalt tilalomba. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés szerint ugyanis csak az a reklám tilos, amely az áruval kapcsolatos. Az adott esetben azonban a reklám nem volt összefüggésbe hozható az áruval, mert hiszen nem érintette a mosópor lényeges tulajdonságait, nem történt megtévesztésre alkalmas áruösszehasonlítás. Mindezekre tekintettel felvethető az a gondolat, hogy helyesebb lett volna az áru tulajdonságaival nem kapcsolatos, de meg nem engedhető reklámtevékenységet is a 9. §-ban felsorolt esetekkel együtt felsorolni. A Tv. 1. §-a alapján egyébként szankcionálásra így is van lehetőség, mivel az ismertetett reklámtevékenység ellentétes az üzleti tisztességgel, de a fogyasztók ismertetett formában történő megtévesztésének tilalmát helyesebb lett volna a 9. §-ban felsorolt tilalmak közé beilleszteni. Egy ilyen jogszabályi megoldás jelentősen megkönnyítette volna a jogalkalmazók munkáját.

A Tv. és a kapcsolódó jogszabályok hatálybalépésekor úgy tűnt, hogy a gazdasági bírság kérdésében nincs lényeges változás. A későbbiekben a gyakorlati alkalmazás során kiderült, hogy változás mégis van, amint ez kitűnik a Tv. 1. és 2. §-ából. Az 1. §-ban foglaltak szerint ugyanis tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül, különösen a versenytársak, a fogyasztók törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető, illetőleg az üzleti tisztesség követelményeibe ütköző módon folytatni. A 2. § pedig megmagyarázza, hogy ki értendő versenytárs, illetve fogyasztó alatt.

*Varga Emil* ny. ügyész (Budapest).

Az ismertetett rendelkezésekből kitűnik tehát, hogy a Tv. a versenytársakat, illetve a fogyasztókat részesíti védelemben és kimaradt a védelemben részesülők közül a népgazdaság. A korábban hatályos és módosított 20/1973. (VII. 25.) Mt. sz. rendelet 2. § d) pontja ugyanis úgy rendelkezett, hogy gazdasági bírságot kell kiszabni akkor, ha valamely gazdálkodó szervezet tevékenysége sértette vagy veszélyeztette a népgazdaság érdekeit. Ilyen rendelkezést az 1985. január 1-ével hatályba lépett jogszabályok nem tartalmaznak, nem tudni milyen megfontolásból.

A jogalkotói szándék, illetve a szabályozás módja aggályosnak tűnik, mivel előfordulnak olyan esetek, amikor a versenytársak, illetve a fogyasztók érdekei nincsenek, vagy nagyon áttételesen vannak veszélyeztetve, míg a vállalati magatartás ellentétes az üzleti tisztességgel.

E kérdést illetően utalni kell azokra az esetekre, amikor egyes tsz-ek az állataik takarmányozásához szükséges termékeiket az év végén eladják, majd a következő év elején magasabb áron visszavásárolják. Ugyanezt teszik egyes vállalatok is a gépeik és egyéb berendezéseik működéséhez szükséges alkatrészekkel, amelyeket fiktíven eladnak azért, hogy az előírt készletszintet tartani tudják.

A valóságosnak feltüntetett, de tulajdonképpen fiktív ügyletek a tsz-ek és a vállalatok számára előnynyel járnak. A tsz-ek esetében az év végi mérleg kedvező lesz és emiatt a vezetők prémiumban részesíthetők. Hasonló a helyzet a vállalatok esetében is, mivel előírt a készletszint tartása, előnyöket jelent és a készletgazdálkodásért felelős dolgozóknak néha nagyösszegű prémiumot biztosít. Hasznot eredményez a fiktív ügylet a vásárló vállalatoknak is, továbbá az anyagi előny megszerzéséhez különös erőfeszítésekre nincs is szükségük.

A korábbi megfogalmazás szerint a gazdasági bírság célja a népgazdaság érdekeinek védelme a csoportérdekekkel szemben. A koncepció most változott és jogalkalmazói oldalról közelítve meg a kérdést, mintha hiányérzet lenne érzékelhető. Feltételezhető azonban az is, hogy a későbbiekben kialakul egy olyan bírói gyakorlat, amely gátat vet az üzleti tisztességgel és a népgazdasági érdekekkel ellentétes cselekményeknek.

A Tv. 22. §-a a gazdasági bírság kiszabását egy általános és két különös feltételhez köti. Az általános a törvény rendelkezéseinek megsértése, míg a különös a jelentős anyagi előny szerzése, illetve a fogyasztóknak vagy a fogyasztóknak jelentős kár okozása. A kifejtettekből tehát az is következik, hogy jelentős előnyszerzés, illetve károkozás nélkül nincs lehetőség gazdasági bírság kiszabására. A gyakorlatban azonban előfordulnak olyan esetek is, amikor a tevékenység nagymértékben elítélendő, az anyagi előny nem jelentős, így nem nyílik lehetőség gazdasági bírság indítványozására. Ezt érzékelteti a következő példa:

Egy tsz képviselője felkereste a mezőgazdasági termékek értékesítésével foglalkozó válalatot és vételre ajánlotta fel különböző temékeit. Miután a megállapodás megtörtént, a tsz útbaindított egy teherautó rakomány zöldségfélét. A megállapodással ellentétben azonban a rakományt nem vették át azzal az indokkal, hogy arra nincs szükségük. Megjegyezték azonban, hogy az árura tudnak vevőt, aki azt kilónként 5 Ft-os áron megveszi. Az ajánlott vevő az árut meg is vette, azonban azt kérte, hogy azt a teherautóról ne rakják le, hanem vigyék el ugyanannak a vállalatnak egy telepére, amelynek a termelő áruját legelőször vételre felajánlotta. Ez a vállalat ugyanis korábbi nyilatkozatával ellentétben a terméket megvásárolta, azonban most már 9 Ft-os kilónkénti áron. A közvetítő tevékenységet végző vállalat rövid idő leforgása alatt 24 800 Ft nyereségre tett szert és ez az összeg eléggé megközelítette a termék árát, vagyis a közvetítő nagyobb haszonra tett szert, mint a termelő.

Arra tekintettel, hogy a közvetítő tevékenységet végző vállalat jelentős anyagi előnyhöz nem jutott, gazdasági bírság kiszabására nem volt lehetőség. Emiatt azután a termelő tsz keresetet indított a közvetítő tevénységet végző vállalat ellen. Keresetének az eljáró bíróság helyt adott és a felek között létrejött szerződést uzsorás szerződésnek minősítette és elrendelte 21 700 Ft-nak a termelő részére történő visszafizetését.

Az ismertetett példa azt bizonyítja, hogy nem mindig indokolt a gazdasági bírság kiszabását jelentős anyagi előnyhöz és jelentős kár bekövetkezéséhez kötni. Előfordulnak ugyanis olyan esetek, amikor nincs jelentős anyagi előny vagy kár, azonban a cselekmény annyira ellentétes az üzleti tisztességgel, hogy indokolt lenne a gazdasági bírság indítványozása. Helyes lett volna ezért, ha a Tv. ilyen esetekben is lehetővé tette volna a gazdasági bírság indítványozását.

A tapasztalatokat értékelve az is megállapítható, hogy 1985. január 1-e után a jogalkalmazók helyzete bizonyos mértékben nehezebbé vált. Korábban ugyanis a gazdasági bírsággal kapcsolatban két jogszabály rendelkezéseit kellett figyelembe venni. Egyik volt a gazdasági bírságról szóló és módosított 20/1973. (VII. 25.) Mt. számú rendelet, míg a másik a tisztességtelen haszon irányelveiről szóló 1028/1979. (XI. 1.) Mt. számú határozat. Ezzel szemben jelenleg figyelembe kell venni a Tv-t, a 31/1984. (X. 1.) Mt., illetve a 32/1984. (X. 31.) Mt. sz. rendeleteket, vagyis három jogszabályt. A helyzetet nehezítette és nehezíti jelenleg is az a körülmény, hogy 1985-ben és 1986-ban alkalmazásra kerültek még az 1028/1979. (XI. 1.) Mt. sz. határozat rendelkezései is.

Mindezek miatt felvethető az a gondolat, hogy vajon helyes volt a tisztességtelen ár megállapításáról szóló rendelkezéseket külön jogszabályba iktatni. Ezeket a rendelkezéseket ugyanis be lehetett volna venni a 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendelet rendelkezései közé, ugyanúgy, mint azokat, amelyek nem fértek el a Tv. keretei között.

A Tv. és a kapcsolódó jogszabályok ugyanabban az időben, vagyis 1985. január 1-ével léptek hatályba, ennek ellenére a hatálybalépést illetően az egyes jogszabályok között vannak eltérések is. A 31/1984. (X. 31.) Mt. számú rendelet 13. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a jogszabály rendelkezéseit a hatálybalépés után érvényesített árak tekintetében kell alkalmazni. A (2) bekezdés pedig azt a rendelkezést tartalmazza, hogy az 1028/1979. (XI. 1.) Mt. számú határozat rendelkezéseit az 1985. január 1-e előtt érvényesített árakra továbbra is alkalmazni kell. A 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendelet átmeneti rendelkezésként azt tartalmazza, hogy a jogszabály rendelkezéseit a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell.

A gazdasági bírsággal kapcsolatban azt kell meg-

állapítani, hogy az átmeneti rendelkezések nem megfelelőek. Bírságindítványt ugyanis 3 éven belül lehet előterjeszteni, tehát 1985. január 1-én nemcsak folyamatban levő ügyek voltak, hanem olyanok is, amelyekben még nem indult meg az eljárás. Ezek folyamatban levő ügyeknek nem tekinthetők és szigorú jogszabályértelmezés szerint ilyen ügyekben gazdasági bírság kiszabására nincs lehetőség. Azért nem, mert a korábbi jogszabály 1985. január 1-ével hatályát vesztette, az új jogszabály hatálya pedig csak az ebben az időpontban folyamatban levő ügyekre terjed ki.

A szigorú jogszabályértelmezéssel nem lehet egyetérteni. Nem lenne ugyanis helyes és életszerű mellőzni a bírságindítványt olyan esetekben, amikor valamely cselekmény vagy tevékenység a korábbi és a jelenleg hatályos jogszabály alapján gazdasági bírság alapjául szolgálhat, csupán azért, mert az átmeneti rendelkezések nem megfelelőek. A gyakorlatban egyébként a szigorú jogszabályértelmezés elve nem érvényesült és 1985—1986. folyamán több olyan ügyet tárgyaltak a bíróságok, amely ügyben a gazdasági bírság alapjául szolgáló cselekmény 1985. január 1-e előtt történt és az ügy ebben az időpontban nem volt folyamatban.

A tapasztalatok szerint a nem megfelelő átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatban egységes bírói gyakorlat nem alakult ki. Ennek következtében sor került olyan ítélet meghozatalára is, amely a hatályát vesztett jogszabályon alapult azzal az indokolással, hogy a cselekmény elkövetése idején az volt hatályban. Ezzel az álláspontal nem lehet egyetérteni, mivel egy hatályon kívül helyezett jogszabály nem szolgálhat ítélkezés alapjául. Helyesnek az az álláspont mondható, miszerint jelenleg gazdasági bírságot a Tv. rendelkezései szerint, illetve a 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendelet 11. §-ában foglalt esetekben lehet kiszabni, feltéve, ha a cselekmény a korábbi jogszabály alapján is gazdasági bírság alapjául szolgált.

A Legfelsőbb Bíróság a kérdést illetően eddig iránymutató állásfoglalást nem adott ki, de több olyan ügyben hozott marasztaló ítéletet, amely ügyekben a gazdasági bírság alapjául szolgáló cselekmény 1985. január 1-e előtt történt és az eljárás ebben az időpontban nem volt folyamatban. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a Legfelsőbb Bíróság elfogadta azt az álláspontot, miszerint, ha valamely cselekmény vagy tevékenység gazdasági bírság alapjául szolgált 1985. január 1-e előtt is és az után is, akkor el lehet tekinteni a nem megfelelő átmeneti rendelkezésektől. Az ismertetett álláspont elfogadása egyben azt is jelentette, hogy mellőzni lehetett az eljárás alá vont gazdálkodó szervek kifogásait. Az a tény ugyanis nem szorul bizonyításra, hogy az érdekeltek igyekeztek a jogszabályi hiányosságokat a saját érdekeiknek megfelelően értelmezni és magyarázni.

Tapasztalatként az is leszűrhető, hogy körültekintőbb jogszabályalkotással a gondok és a problémák elkerülhetők lettek volna. Abban az esetben ugyanis, ha a 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendelet olyan rendelkezést is tartalmaz, miszerint az új rendelkezéseket a folyamatban levő ügyeken kívül azokban az ügyekben is alkalmazni kell, amikor a gazdasági bírság indítványozására előírt három év még nem telt el, nem keletkeznek problémák. Természetesen utalni kellett volna az átmeneti rendelkezések között arra is, hogy csak olyan esetekben lehet ezt a gyakorlatot folytatni, amikor valamely cselekmény vagy tevékenység 1985. január 1-e után is gazdasági bírság alapjául szolgál.

A helyzet ismeretében felmerül a kérdés, hogy mindazok a szervek, amelyeknek módjukban állott a jogszabálytervezeteket megismerni és azokra észrevételeket tenni, miért nem kifogásolták a megfelelő átmeneti rendelkezések hiányát. A kérdéssel kapcsolatban hangzott el olyan nyilatkozat, hogy az 1984. év második felében sok volt az előkészület alatt álló jogszabály, ezért azután elkerülte a figyelmet az a körülmény, hogy az átmeneti rendelkezésekkel kapcsolatban figyelemmel kell lenni az indítványozásra nyitva álló 3 éves időtartamra. Más vélemény szerint a hibát az okozta, hogy a három jogszabálytervezet — a Tv, a 31/1984. (X. 31.) Mt., valamint a 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendeletek — külön-külön kerültek észrevételezésre. Így azután elkerülte a figyelmet az a körülmény, hogy a gazdasági bírság indítványozására 3 évig van lehetőség és ennek megfelelően kell az átmeneti rendelkezésekről gondoskodni.

A módosított 20/1973. (VII. 25.) Mt. sz. rendelet 6. §-ának (3) bekezdése lehetővé tette a gazdasági bírság kiszabásának alapjául szolgáló összeg becsléssel történő megállapítását. E vonatkozásban 1985. január 1-e után változásra került sor. A 32/1984. (X. 31.) Mt. sz. rendelet 5. §-ának (2) bekezdése ugyanis úgy rendelkezik, hogy jogosulatlan anyagi előny, illetőleg kár hiányában a bíróság a bírság összegét az eset összes körülményeire figyelemmel állapítja meg. A kör tehát szűkült és az új szabályozás szerint becslésre csak akkor van lehetőség, ha nincs jogosulatlan vagyoni előny, illetve kár. A szabályozásnak ez a módja aggályosnak tűnik és hogy miért, azt egy ügy tapasztalatai is érzékeltetik.

Egy tetőcserepet gyártó vállalat ellen azért indult gazdasági bírság kiszabása miatt eljárás, mert hibás cserepet első osztályúként hozott forgalomba. A cserepek egy része ugyanis nem volt kellően fagyálló és ezért első osztályúként nem lehetett volna forgalomba hozni. A forgalomba hozott hibás cserepek mennyiségét azonban megnyugtató módon nem lehetett megállapítani. Ezért a bíróság a bírságalap megállapításánál csak azoknak a cserepeknek az értékét vette figyelembe, amelyek esetében a minőségi hiba egyértelműen megállapítható volt. Ítéletében a bíróság hivatkozott is arra, hogy ezt a megoldást azért választotta, mivel az új szabályozás szerint a bírságalap becsléssel történő megállapítására az adott esetben nem volt jogszabályi lehetőség.

Az említett példa alapján felmerül a kérdés, hogy vajon nem a korábbi szabályozás volt a jobb és esetleg nem lett volna szükség a becslés körének szűkítésére. Remélhető azonban, hogy a bírói gyakorlat kialakít majd egy olyan megoldást, amely a szélesebb körben történő becslést lehetővé teszi.

A 32/1984. (X. 31.) Mt. sz. rendelet a bírság összegének megállapításánál a korábbinál nagyobb mérlegelési lehetőséget biztosít a bíróságoknak. A korábban hatályos 20/1973. (VII. 26.) Mt. sz. rendelet 7. §-a ugyanis úgy rendelkezett, hogy ha a vállalat a hibát kijavította, a kárt megtérítette, úgy a bírság összege az előírt mérték alatt is megállapítható volt, vagy mellőzhető is volt a bírság kiszabása. Ilyen szabályozás mellett a bíróság rendelkezett iránymutatással arra vonatkozóan, hogy milyen esetekben lehet a

méltányossági körülményeket figyelembe venni. Ezzel szemben a 32/1984. (X. 31.) Mt. számú rendelet méltányossági körülményeket már nem sorol fel, a 6. §-a csupán arról rendelkezik, hogy külön méltánylást érdemlő esetben a bírság összege az előírt mérték alatt is megállapítható, vagy a bírság kiszabása mellőzhető.

Az ismertetettekből kitűnően tehát az új jogszabály még példálózó felsorolást sem tartalmaz és a bíróság mérlegelésére bízza azt, hogy mikor állapít meg méltánylást érdemlő körülményeket. A mérlegelést illetően azt mutatják a tapasztalatok, hogy egységes bírói gyakorlat eddig még nem alakult ki. Az egységes bírói gyakorlat hiánya azokban az ügyekben észlelhető, amikor az eljárás alá vont gazdálkodó szervezet a jogtalan vagyoni előnyt nem tartotta meg, megrendelőjét kártalanította, vagy a bíróság külön perben kötelezte a jogtalanul szerzett vagyoni előny visszatérítésére. Az eltelt két év alatt több olyan bírói ítélet meghozatalára került sor, amelyből kitűnően a bíróság nem volt figyelemmel arra, hogy az eljárás alá vont gazdálkodó szervezet a jogtalan vagyoni előnyt nem tartotta meg. Ennek következtében gazdasági bírságként kiszabta azt az összeget, amelyet az eljárás alá vont gazdálkodó szervezet már visszatérített, növelve még a bírság összegét 30%-kal. Az ilyen bírói gyakorlat nem helyeselhető, mivel azt a körülményt, hogy az eljárás alá vont gazdálkodó szervezet e jogtalan vagyoni előnyt nem tartotta meg, mindenképpen méltányolni kell.

A bírság összegének megállapításával kapcsolatos helyzetet bonyolítja néha a Legfelsőbb Bíróság GKT. 3/1976. sz. állásfoglalásának helytelen értelmezése. Ez azt tartalmazza, hogy ha az eljárás alá vont vállalat a jogtalan vagyoni előnynek megfelelő összeget a Pénzügyminisztérium számlájára befizette, úgy ezt a tényt a gazdasági bírság mértékének megállapításánál figyelembe kell venni. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a Pénzügyminisztérium részére befizetett összeget is be kell számítani a bírság összegébe — mint előre befizetett bírságot — az eljárás alá vont gazdálkodó szervezetet azonban csak a jogtalan vagyoni előnyt meghaladó gazdasági bírság megfizetésére kell kötelezni.

A Pénzügyminisztérium részére történő befizetés viszonylag ritkán fordul elő. Gyakoribb az az eset, hogy az eljárás alá vont vállalat megrendelőjét kártalanítja és ezt követően indul meg a gazdasági bírság kiszabása iránti eljárás. Ilyenkor azután előfordultak olyan esetek, amikor egyes bíróságok a visszatérített összeget is beszámították a bírság összegébe. Tényleges befizetésre azonban nem ennek megfelelően kötelezték az eljárás alá vont gazdálkodó szervezetet, hanem ugyanúgy mint a Pénzügyminisztérium számlájára történő befizetés, csupán a különbözet megfizetését rendelték el. Ez az álláspont, illetve ez az eljárás téves és nincs jogi alapja. A GKT. 3/1976. csupán a Pénzügyminisztérium számlájára befizetett összegek tekintetében rendelkezik úgy, hogy azokat a bírság összegébe kell számítani, a megrendelő részére visszatérített összeget nem tekinti azonosnak a Pénzügyminisztérium számlájára befizetett összeggel. Ezen kívül más, a Legfelsőbb Bíróság által kiadott állásfoglalás, vagy jogszabály sem tartalmaz olyan rendelkezést, miszerint a megrendelőnek visszatérített összeget be kell számítani a bírság összegébe. Úgy is lehet fogalmazni, hogy a megrendelőnek visszatérített összeget a bírságalapba minden esetben be kell, míg a bírság összegébe csak a Pénzügyminisztérium számlájára történő befizetés esetében kell beszámítani. A bírság összegének megállapításával kapcsolatban a gyakorlatban egyéb problémák is felmerültek. Egyik ilyen, hogy a méltánylást érdemlő körülmények figyelembevételével meddig lehet elmenni. A probléma érzékeltetésére egy olyan ügy említhető meg, amelyben az eljárás alá vont gazdálkodó szervezet a jogtalan vagyoni előnyt megtartotta. Az eljáró bíróság azonban ahelyett, hogy ezt bírság formájában — esetleg 30%-kal növelve — elvonta volna, nem szabott ki olyan összegű bírságot, mint amennyi a jogtalan vagyoni előny. Ez a gyakorlat nem helyeselhető és nem lehet egyetérteni azzal, hogy valamely gazdálkodó szervezet jogosulatlanul szerzett összeget, ha csupán kis részben is megtartson.

A bírság kiszabásával, illetve a bírság összegének megállapításával kapcsolatos problémák miatt nagyon helyeselhető lenne, ha a Legfelsőbb Bíróság az egységes gyakorlat kialakítása érdekében iránymutatást adna ki.

A tisztességtelen ár megállapításáról szóló 31/1984. (X. 31.) Mt. sz. rendelet gyakorlati alkalmazását illetően nagyon kevés még a tapasztalat. Ennek az az oka, hogy 1985. és 1986. években még az 1028/1979. (XI. 1.) Mt. sz. határozat rendelkezéseit kellett a bíróságoknak alkalmazni. Gazdasági bírság kiszabására irányuló eljárás 1985. január 1-e után érvényesített árak miatt nagyon kevés indult. Ezért azután tapasztalatokról jelenleg még nem lehet beszélni. Aggályoskodó vélemények azonban már hangzottak el és felmerültek olyan kívánságok is, hogy iránymutatást kellene adni a jogszabály alkalmazásához. Ezeknek a kívánságoknak nem lehet és nem is kell eleget tenni, mivel egy idő elteltével a bírói gyakorlat választ ad a ma még érthetetlennek tűnő kérdésekre.

Az említett jogszabállyal kapcsolatban azt is meg kell állapítani, hogy egyes vonatkozásokban pontosabban, egyértelműbben fogalmaz, mint az 1028/1979. (XI. 1.) Mt. sz. határozat. Ilyen pl. a 31/1984. (X. 31.) Mt. sz. rendelet 9. §-ának a) pontja. Eszerint nem tekinthető indokoltnak az ár, ha az indokolatlan ráfordítások megtérülését biztosítja, főleg ha a költségek mértéke a munka szervezetlenségéből, a rossz munkafegyelemből, az együttműködési kötelezettség megsértéséből ered. A felsoroltakra sajnos a gyakorlatban akad példa, amint ezt egy gazdasági bírság kiszabása miatt indult ügy adatai is bizonyítják.

Egy építőipari szövetkezetnél lefolytatott árhatósági vizsgálat azt állapította meg, hogy a központi telepen álló gépek idővesztesége miatt a gépköltségekből az építésvezetőségi általános költségeket tartalmazó számlára vezettek át több mint 700 000 Ft-ot. Ez az eljárás szabálytalan, mivel a módosított 3/1980. (I. 19.) ÉVM-ÁH sz. rendelet 4. § (2) bekezdése szerint az építőipari költségkalkulációban a közvetlen költség a bérköltségekkel együtt vetítési alapját képezi az építésvezetőségi általános költségnek. Erre tekintettel a gépköltséget mint üzemszüneti veszteséget nem lehet figyelembe venni az építésvezetőségi általános költségeknél. A költségek számításának ez a módja a szövetkezet megrendelőinek megkárosítását eredményezte. Az árhatósági vizsgálatot követően a szövetkezet megrendelőit kártalanította, ezzel azonban a gazdasági bírságot nem kerülte el.

Az 1985. január 1-én életbelépett új jogszabályok lehetőséget biztosítanak gazdasági bírság kiszabására magánszemélyekkel szemben is. E vonatkozásban tapasztalatokról még nem lehet beszélni, mivel eddig alig néhány ügy indult és ezekkel kapcsolatban sincsenek információk. Problémák azonban várhatók többek között a következők miatt is:

Abban az esetben, ha a gazdasági bírságot gazdálkodó szervezetekkel szemben indítványozzák, úgy ez esetben a gazdasági perek szabályait kell alkalmazni. Ezzel szemben magánszemélyek és magánszemélyek társaságai esetében az általános szabályok az irányadók. Adott esetben egy vállalat és a keretén belül működő gazdasági munkaközösség ellen indult gazdasági bírság kiszabása miatt eljárás, így azután a bíróság töprenghet azon, hogy milyen szabályok szerint járjon el.

A Tv. kihirdetése előtti időben voltak olyan feltételezések, hogy az új jogi szabályozás következtében a tisztességtelen vállalati magatartásokkal szemben komolyabb fellépésre kerül majd sor. Ez azonban nem következett be, a gazdasági bírságok száma a korábbi évekhez viszonyítva nem emelkedett és a Tv-ben foglalt tilalmak megszegőivel szemben is kevés per indult. Azt, hogy a jövő mit hoz, előre nem lehet tudni, az azonban tény, hogy az üzleti tisztesség kérdésében az új jogi szabályozás eddig nem eredményezett számottevő változást.

*Bán Chrysta*

# Egyensúlyi problémák az üzemeltetési szerződéseknél*

Munkánk sem terjedelmében, sem mélységében, sem pedig a felvethető kérdések széles körét tekintve nem vállalkozik a szerződéses üzemeltetés átfogó bemutatására.[1] Csupán annyit tűztünk feladatul, hogy a címben jelzett körben az elmúlt évek bírói gyakorlatában leggyakrabban felmerülő és válaszra, jogalkalmazói vagy bizonyos esetekben jogalkotói megoldásra váró lényegesebb polgári jogi kérdéseket csokorba gyűjtsük, és az eddig kialakult vagy kialakulóban lévő bírói megoldások fő irányait ütköztetve ezeken a nap mint nap újratermelődő jogi problémákon magunk is elgondolkodjunk.

*1. A szerződés sajátosságai és jogi minősítése.* Minden, a későbbiekben felvetendő kérdés megközelítésének kiindulópontja a szerződéses üzemeltetés tartalmi mibenlétének feltárása, jogi minősítése. Nem valami definíciószintű és értékű meghatározás az, amire szükség lehet, hanem egyrészről a szerződés gazdasági rendeltetésének megragadása, másrészről azoknak a tartalmi elemeknek a jogi azonosítása, amelyek együtthatásaként e szerződés funkcióját leginkább betölteni képes.

A nyolcvanas évek a magyar gazdaság legkisebb építőköveinek szintjén jelentős változást hoztak; többirányú, az azt megelőző lehetőségeket messze meghaladó játéktér és mozgási szabadság nyílt a magánvállalkozások számára. Ennek, az összefoglalóan általában „kisvállalkozások" elnevezéssel említett jelenségnek a gazdasági munkaközösségek, a vállalati munkaközösségek, kisszövetkezetek stb. melletti egyik megnyilvánulási formája a kiskereskedelmi és vendéglátóipari üzletek szerződéses üzemeltetése. Lényeges lehet azoknak a közös gazdasági megfontolásoknak a hangsúlyozása, amelyek valamennyi kisvállalkozási formát életre hívták. Ezek — nagyon leegyszerűsítve — egyrészről a gazdaság egyes szűk keresztmetszetein való könnyítés, a választék és az árualapok bővítése, a lakosság szükségleteinek magasabb színvonalú kielégítése, az állami vállalati keretben gazdaságosan nem üzemeltethető egységek jövedelmezővé tétele, stb. Másrészt bevallott szándéka volt az új formák életre hívásának a lakosság elfekvő pénzkészleteinek mobilizálása, a termelő szférába áramoltatása. Amikor a szerződéses üzemeltetés gazdasági funkcióját és jogi szabályozásának motivációját keressük, akkor is ezekből a gazdasági tényezőkből és célkitűzésekből kell kiindulni, illetve ha a jogszabályok nem kellően fejezik ki ezeket a gazdasági megfontolásokat, akkor újragondolásukkor ezekre a mozgatórugókra lehet visszanyúlni.

A szerződéses üzemelésre konkretizálva, a fenti gazdasági megfontolások aránylag egyértelműen átírhatók a szerződés alanyait motiváló érdek-összetevőkre. Az üzemeltetési forma révén a vállalat számos üzletének gondjától megszabadulhat, csökkenthetőek az adminisztrációs terhek, az alkalmazottakkal veszteségesen üzemeltetett egységek után is a szerződés révén a vállalat biztos jövedelemre számíthat, amely még egy korábban nyereséges üzlet esetében is a licitálás révén messze magasabb lehet, mint amennyit a régi típusú üzemelés mellett elérhetne. A bérlő aránylag kis tőkebefektetéssel vagy anélkül jut üzemeltethető üzlethelyiséghez — ami egyébként, főleg a fővárosban, nagyon nehéz és igen drága-, nem alkalmazottként, hanem saját elképzelései szerint, majdnem mint „maszek" gazdálkodhat egy már adott, tehát nem általa megvásárolandó termelőeszköz mennyiséggel, az

*Bán Chrysta* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* Ezúton szeretném megköszönni mindazon bírák, köztük elsősorban Trautmann Hervert Egonné dr. és dr. Kisfaludi András segítségét, akik számos ítélet áttanulmányozására lehetőséget adtak.

[1] Ld. ehhez: Lenkovits Barnabás: A szocialista vállalkozási formák polgári jogi kérdései. ELTE Jogi Továbbképző Intézet Budapest, 1983. 130 old.; Kováts Péter: A szerződéses üzemeltetési forma főbb jogi és működési problémái, JK, 1984/11. 632—642.; Kisfaludi András: A szerződéses üzemeltetésről szóló szerződések érvénytelensége és bírósági módosítása. Kézirat, 37 old.

üzletbe saját tőkéjét is beruházhatja, az üzemelés során többé-kevésbé megválogathatja munkatársait és a munkába saját családtagjait is bevonhatja, és — nem utolsó sorban — ha az üzlet „beindul", sokkal több jövedelemre számíthat, mint ugyanilyen munkakörben alkalmazottként. A felek kölcsönös érdekeltsége a gazdasági megfontolás szintjén adott, kérdés, hogy a szerződéses üzemeltetésre szabott jogi képlet kellően kifejezi-e ezeket az érdekviszonyokat, és megfelelő védelmet nyújt-e az érdekegyensúly felbomlása esetén a feleknek.

Az érdekmechanizmusok feltérképezése után megkíséreljük felrajzolni a szerződés jogi vázát és tartalmi elemeit. Ennek azért látjuk szükségét, mert — bár a szerződéses üzemelésre vonatkozó jogszabályok, illetve a szerződés rendelkezéseinek hiányában mint atipikus vagy komplex szerződésre a kötelmi jog általános része kellő háttérszabályként szolgál — lehetnek és vannak is a gyakorlatban olyan kérdések, amelyek megválaszolására az általános résznél biztonságosabb megoldást kínálna egy konkrét szerződéstípus szabályainak kifejezett vagy analóg alkalmazása. Véleményünk szerint ebből a szempontból két szerződéstípus jöhet számításba: a haszonbérlet és a vállalkozás. Az egyszerűbb feladatot a haszonbérlet hasonlóságának bizonyítása jelenti, bár az irodalomban a bérleti szerződéssel is találkozunk.[2] Ez utóbbi érveléssel csak annyiban értünk egyet, amennyiben a haszonbérlet szabályait lezárva a Ptk. 461. § (1) bekezdése szubszidiárius jelleggel a dologbérlet szabályaira utal. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a szerződés közvetett tárgya, az üzlethelyiség és a berendezési tárgyak zöme hasznot hajtó dolog, amelynek gyümölcsöztetésére és hasznai szedésére jogosítja a bérlőt a szerződés. A 38/1980. (IX. 30.) Mt. sz. Rendelet (a továbbiakban: Rendelet) számos rendelkezése is a haszonbérlet sajátosságaival és szabályaival cseng egybe: a fennmaradó jövedelemmel való szabad rendelkezés, a felmondási okok, az üzemelés szünetelése — és erre az időre a díjfizetés felfüggesztésének lehetősége — külső gátló okok esetén, stb. Pusztán a haszonbérlet azonban érzésünk szerint nem ad kellő jogi hátteret a szerződéses üzemeltetésnek, legalábbis dogmatikailag nem. A szerződéses üzemeltetés tartalmában messze több egy haszonbérleti tényállásnál. A dolog hasznot hajtó gyümölcsöztetése például nem pusztán a bérlő magánügye, hanem a szerződésben a díjfizetésen túl kötelezettséget vállal arra is, hogy az üzletet tevékenységi körének megfelelően, rendeltetés szerint üzemelteti. Ennek elmulasztása felmondással szankcionált szerződésszegés (hasonló rendelkezéseket ugyan a mezőgazdasági haszonbérlet tartalmaz, de annak analóg alkalmazását elég erőltetettnek tartjuk). Emellett a bérlő ügyletei egy részét a vállalat nevében köti, a vállalat tartozik felelősséggel — álláspontunk szerint — harmadik személynek okozott kár esetén is. A vezető is és munkatársai is a vállalat alkalmazásában állnak, és még sorolni lehetne a haszonbérlettől teljesen idegen fogalmi elemeket. Milyen más típussal mutathatnak rokonságot ezek a kakukktojások?

Korábban lényegesnek tartottuk hangsúlyozni, hogy a szerződéses üzemeltetés a vállalkozási típusú tevékenységi formák egyike közgazdasági értelemben. Kérdes, hogy ez a vállalkozási jelleg jogi szempontból is tartható-e, vállalkozási szerződésnek tekinthető-e a szerződéses üzemeltetés akár részben is? Úgy érezzük, tartható egy olyan álláspont, mely szerint az üzemeltető arra vállalkozik, hogy a bérbeadó üzletét — valójában a bérbeadó helyett, annak megbízásából, mintegy „megrendelésére" — a szerződés szerint üzemelteti. Ez a tevékenység mint „munkával elérhető eredmény létrehozása" (Ptk. 389. §) megfelel a Ptk. vállalkozással szemben támasztott követelményeinek. Ebben az esetben az eredmény az üzemeltetés sokrétű tevékenységének folyamatos kifejtését jelenti. A vállalkozó díja az üzlet üzemeltetése során keletkező bevételnek az üzemeltetési díj és saját önköltsége levonása után fennmaradó hányada. Ez a vállalkozó díjmeghatározás egyértelműen érdekeltségi jellegű, teljesen megfelel a gazdaság igényelte modern ösztönzési díjazásnak, amelett tökéletesen egybecseng a vállalkozói díj sajátosságával, nevezetesen, hogy a vállalkozó saját költségére és kockázatára dolgozik. Jóllehet a vállalkozó a vállalattal munkaviszonyban áll — amely a szerződés alatt szünetel —, nem kétséges, hogy a felek közötti kapcsolat egyértelműen polgári jogi és a mellérendeltség talaján áll,[3] tehát a vállalkozási felfogásnak ez sem lehet akadálya. A szerződés vállalkozási jellegét illetően a PKKB is több konkrét ügyben jutott hasonló minősítésre (20 P 87439/1982/18; 20 P 88193/1982/17).

Egybevetve az eddig elmondottakat, a szerződéses üzemeltetés jogi minősítését illetően arra az álláspontra juthatunk, hogy olyan komplex, jogszabályi szinten önálló szabályozással is rendelkező szerződésről van szó, amely gazdasági funkciójában és jogi elemeiben a haszonbérleti és a vállalkozási szerződéssel mutatja a legszorosabb kapcsolatot.

*2. A szerződés értékegyensúlyának védelme.* A szerződés értékbeli egyensúlyának védelmére a kötelmi jog tisztán visszterhes szerződéseknél számos eszközt biztosít. Ezek egyike az érvénytelenség, a szerződés valamely eredendő fogyatékosságából származó aránytalanság kiküszöbölésére irányul. A szerződéses üzemeltetés körében a tévedés, a megtévesztés, a felek közös tévedése, valamint a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás közötti feltűnő értékkülönbség bír a legnagyobb gyakorlati jelentőséggel. A szerződés teljesítésének időszakában felmerülő legjelentősebb egyensúlyi probléma a körülmények jelentős megváltozása.

Bármelyik egyensúlyi kérdés megválaszolása felveti a problémakör alapkérdésének tisztázását: a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás meghatározását. Valójában milyen értékek egyensúlyáról van szó, meghatározhatóak-e egyáltalán ezek az értékek, avagy: megkívánt feltétele-e az érvénytelenségnek vagy a változatlan tartalommal való fenntartásnak a szerződéses egyensúly? A szerződés tartalmának meghatározásakor már érzékelhető volt, hogy a szerződéses üzemeltetés véleményünk szerint semmilyen szempontból nem alacsonyítható le a helyiség-bérlet szintjére, sőt a szolgáltatások mindkét oldalon sok szempontból eltérnek a haszonbérlet alanyainak fő kötelezettségeitől is. A vállalat azzal, hogy egy üzemelésre minden szempontból (fizikailag, esztétikailag, a hatósági en-

[2] Ld.: a Fővárosi Bíróságnak a kötelmi jogi perekben az ítélkezési gyakorlatot vizsgáló 1984. El. II/c. 5/11-a sz. jelentését.

[3] Vö.: Kováts idézett munkájával, 633. old.

gedélyek megszerzése szempontjából stb.) alkalmas helyiséget bocsát a bérlő rendelkezésére, lehetőséget teremt a bérlőnek arra, hogy a vállalat termelőeszközeinek üzemeltetésével jövedelemre tegyen szert. A berendezett és felszerelt helyiség olyan termelőeszköz, amelynek értékét e szerződés szempontjából a rendeltetésszerű üzemeltetése során elérhető jövedelemszerzés lehetősége képezi. Ennek mértéke alapvetően két tényező függvénye: egyrészt az üzlet objektív adottságai, úgy mint fekvése, minőségi besorolása, a forgalmát meghatározó környezeti adottságok mint objektív körülmények, másrészt a bérlő szubjektumában (rátermettsége, szakértelme, újító ötletei, beszerzési és értékesítési kapcsolatai stb.) rejlő „plusz", amely az üzlet objektív adottságain változtatni, esetleg javítani képes.

Az üzemeltetési díj összetevőit jogszabály rögzíti. A végrehajtási rendelet 4. §-a szerint a díj magában foglalja a helyiség bérleti díját, az állóeszközök amortizációs összegét és használati díját, az alkalmazottak után fizetett társadalombiztosítási és nyugdíjjárulék összegét, valamint a „gazdálkodó szervezet nyereségéhez és költségeihez való hozzájárulást". Akkor, amikor a vállalat a kiáltási árat meghatározza, ebből indul ki, és vagy az előző év adatait közli, vagy ennek hiányában egy kalkulált forgalomra számított üzemeltetési díjat. Mindkét esetben már a meghirdetett üzemelési díj biztosítja számára a fenti fix tételeket, költségeinek fedezetét és egy meghatározott nyereséget. Az, hogy a meghirdetett üzemelési díj eleve tartalmazza a vállalati nyereséget, jól mutatja, hogy a szerződéses üzemelés konstrukciója arra épít, hogy a vállalkozó és a bérbe adó valamilyen formában osztoznak az üzleti nyereségen. Ellentétben a társasági jogi megoldásokkal — amelyek a nyereség közös megosztása révén analógiával felhozhatók — itt nem százalékos elosztásról van szó, hanem a szerződés egy előre kikötött fix összeget juttat nyereségként a vállalatnak. A vállalat tehát már azon az üzemeltetési díjon megtalálja a számítását, amit meghirdet, már ez az összeg tisztes nyereséget biztosít (sőt garantál) számára, függetlenül attól, hogy az üzemeltetés során az egység hogyan prosperál. A valóságban azonban a licitálás eredményeként a végső összeg a meghirdetett díj többszörösét is elérheti. Tekintettel az üzemeltetési díj belső konstrukciójára, a végső szerződéses díj és az eredetileg meghirdetett díj közötti különbség egy-azegyben a vállalat nyereségét növeli, hiszen az üzlet vállalatot terhelő kiadásai fixek és függetlenek az üzemeltetési díjtól.

A bérbevevők oldaláról a licitálásnak egyetlen oka van: az egymással vívott versenyből győztesen kerülni ki. A gazdaság mai adottságai között az üzlethelyiségek vagy üzemeltetésre alkalmas más helyiségek száma sokkal kevesebb, mint az üzemeltetésre hajlandó vállalkozók köre. Egy-egy helyiségért sokak között folyik a harc, ezért hajlandóak a bérlők a meghirdetett díj többszörösét is megajánlani. A licitálás során — a fő cél, az üzlet megszerzése mellett — két megfontolás vezérli a jelölteket: egyrészt az a reményük, hogy a saját szubjektumukban rejlő adottságokkal az üzlet objektív feltételeit jelentősen meg tudják javítani, másrészt a verseny hatására hajlandóak a nyereségnek egy nagyobb hányadát átengedni a vállalatnak, annak fejében, hogy az velük kössön szerződést és ne mással. A díjalkunak az lesz a győztese, aki saját nyereségének rovására többet fizet a vállalatnak. Normális esetben nem is lenne semmi gond sem gazdaságilag, sem jogilag az alku ilyen alakulásával. A licitálás tükrözi a helyiségek terén a hiány okozta áremelkedést, a kereslet-kínálat viszonyai uralják a díjalku eredményét. Kérdés azonban, hogy egészséges mértékű-e az az emelkedés, amely általában a meghirdetett díjak terén mutatkozik a licitálás eredményeként, és hogy a jog beleszólhat-e a kereslet-kínálat egyensúlytalansága szabta irreálisan magas díjak mértékébe.

Az érvek egyik megközelítésben a korlátlan licitálás mellett szólnak: a vállalkozó szakember, tudnia kell, hogy az üzlet adottságai és saját képességei együttesen milyen eredményt hozhatnak, és arról is szabadon dönt, hogy nyereségéből mennyit kíván áldozni az üzlet megszerzéséért; ha mégis túl magasra tornázná a díjat: a forgalmi életben mindenki a saját kockázatára téved, emiatt a vállalatot nem terheli felelősség — hacsak a tévedéshez nem nyújtott „segítséget" valamilyen formában; a kialakult díj már csak azért is támadhatatlan, mert ellenkező esetben a versenytárgyalásban alulmaradt licitálók kerülnének méltánytalan helyzetbe, sőt tudatosan ki is lehetne játszani magát a versenytárgyalást; a társadalmi tulajdon védelme azt kívánja, hogy a vállalati ill. szövetkezeti üzletek minél magasabb üzemeltetési díj mellett kerüljenek kiadásra. A másik lehetséges megközelítés mellett, nevezetesen, hogy a licitálást mégiscsak ésszerű korlátok között kellene tartani, egyetlen, bár elég súlyos érv szól: megengedhető-e, hogy a pusztán a gazdaságnak az üzlethelyiségek terén mutatkozó szűk keresztmetszete következtében egyes vállalatok olyan mértékű jövedelemre tegyenek szert, amely messze meghaladja, sokszor többszörösét is eléri annak a nyereségnek, amelyet saját alkalmazottaikkal a régi üzemeltetési rendben elérnének. Amíg ez a magas nyereség az üzlet forgalmából kitermelhető, addig ebben a rendszerben valószínűleg nem találhatunk semmi kivetnivalót. Sőt! A kérdés azonban inkább az, hogy vajon azt a magas üzemeltetési díjat a vállalat akkor is követelheti-e, ha az az üzlet forgalmából optimális üzemeltetés mellett sem fedezhető; kötelezhető-e a veszteséges vállalkozó arra, hogy az üzleti forgalomból kihozható értéket adott esetben messze meghaladó üzemeltetési díjat (helyesebben a vállalat licitálással megsokszorozott nyereséghányadát) saját vagyonából (?) is megfizesse, akkor is, ha az üzlet nem gondatlan üzemeltetése miatt áll a csőd szélén, hanem mert a díj ésszerűtlenül magas. A kérdés megválaszolását több megfontolás kell motiválja, például eleve mindazok az érvek, amelyeket az imént a korlátlan licitálás védelmében említettünk. Fontosnak érezzük azonban, hogy utaljunk kevésbé praktikus, inkább elméleti megfontolásokra is.

Véleményünk szerint a kereslet-kínálat — itt: a hiány — diktálta rendkívüli áremelkedések csak abban a gazdaságban védhetők jogi eszközökkel, ahol a kereslet-kínálattal összefüggő piaci mechanizmusok szabadon érvényesülhetnek. A hiány okozta áremelkedés ebben az esetben ugyanis csak átmeneti jellegű és pozitív eredményű: a piac spontán mechanizmusa beindul a szabad tőkeerők szükségleteknek megfelelő átcsoportosítására, a felborult egyensúly helyreállítására, s ezáltal a magas árak visszaesnek természetes, reális szintjükre. A magyar gazdaságban ez a mechanizmus nem meghatározó jellegű, a reformok ellenére

a tőke sem mennyiségében, sem szabadságában nem tudja a fenti automatizmust követni. A hiány szabta magas bérleti díjak, bár bizonyára ösztönzően hatnak más vállalatokra is, és ezáltal valamelyest növekszik a bérbeadásra szánt üzletek száma, mégsem olyan mértékben, hogy a kereslet-kínálat egyensúlya e téren helyreálljon. Ezért a magas díjak nem töltik be racionális gazdasági szerepüket, vagy legalábbis csak részben; viszont a reálisnál sokkal magasabb jövedelmet hoznak a bérbe adó vállalatoknak. Amíg az üzlet jövedelméből ez a vállalatnak kifizetett magas nyereséghányad amellett biztosítható, hogy az üzemeltető is megtalálja — reális mértékű — nyereségét a bolton, addig a szerződéses egyensúly nézetünk szerint fennáll. A jelenlegi szerződési feltételek mellett azonban a felek a nyereségen nem százalékosan osztoznak, hanem a kialkudott díjban foglalt magas nyereség minden esetben, tehát az üzlet tényleges forgalmától és bevételétől függetlenül megilleti a vállalatot. Ha pedig az üzlet kellő szakértelmű és minden szempontból optimális vezetés mellett sem tudja kitermelni a licitálással megemelt vállalati nyereséget, de a jog mégis ennek a megfizetésére kötelezné a vállalkozót, akkor valójában olyan vagyoneltolódást hozna létre, amely mögött nincs sem valóságos érték, sem a felek szándéka nem indokolja; sőt, ezzel gazdaságilag teljesen irreális modellt kényszerítene ki: az üzlet működtetésében érdekelt felek a nyereség felosztásában megállapodtak, s bár felosztható nyereség nincs, vagy jóval kevesebb, mint a szerződésben tervezett, mégis a bíróság arra kötelezné a vállalkozót, hogy a másik fél nyereségét saját vagyonából fizesse meg, ráadásul nem is a bérbe adó által meghirdetett díjban foglalt reális mértékű, hanem a licitálás révén irreális magasságba tornázott nyereséghányad szerint. A vállalat tehát pusztán a hiány jóvoltából igényt tarthatna olyan mértékű nyereségre, amelyet az adott üzletből valójában objektíve nem lehet kitermelni. Elcsépelt frázisa rendszerünknek a munka nélküli jövedelemszerzés tilalma, ha magánszemélyről van szó. Kérdés, hogy a társadalmi tulajdon akármilyen magasfokú védelme indokolhat-e ezzel rokon, élősdi jövedelemszerzést, ráadásul jogi eszközökkel körülbástyázva?

Az az álláspont, amelyik a szerződésben kikötött üzemeltetési díj minden áron való változtathatatlansága mellett foglal állást, véleményünk szerint elszakad a szerződés tényleges gazdasági tartalmától, nevezetesen, hogy az üzemeltetési díjat az üzleti bevételből fedezik, a benne foglalt nyereség az üzleti nyereség meghatározott része, vagyis a kifizetett üzemeltetési díjnak — mégha azt fix összegben határozzák is meg — az üzlet tényleges bevételéhez kell idomulnia. Minden megközelítés, amelyik figyelmen kívül hagyja az üzlet valós forgalmát és bevételét, a szerződéses üzemeltetést a haszonbérlet, vagy még durvább leegyszerűsítéssel a bérlet szintjére redukálja, az üzemeltetési díjat pusztán bérleti díjnak tekinti. Ennek a koncepciónak az alapgondolata az, hogy a vállalat pusztán helyiségét és egyes eszközeit adja bérbe a vállalkozónak, az egész üzleti tevékenységhez semmi más köze nincs, így a bérleti díj is teljesen függetleníthető az üzlet tényleges jövedelmezőségétől. A bérlő a saját nevében, a saját kockázatára üzemelteti az egységet, kötelessége azonban bármilyen körülmények között megfizeti a szerződésben kikötött bérleti díjat, ami utólag érinthetetlen. Miután a vállalat csak egy helyiség bérbeadására köteles, utólag a szerződés nem támadható meg azzal, hogy a helyiség forgalma nem felel meg a szerződéskori elképzeléseknek, vagy hogy később a körülmények előre nem látott változása révén a forgalom jelentősen visszaesett. Ez a megközelítés nem tűrné meg a jelenlegi jogi szabályozásnak azt a tételét sem, hogy az üzemeltető — jóllehet a saját nevében is köthet ügyleteket — a vállalat nevében üzemelteti az egységet. A bérleti koncepció következetes végigvitele révén védhető lenne ugyan a kialkudott díj támadhatatlanságának álláspontja, ugyanakkor a szerződéses üzemeltetés intézménye valójában megszűnne: átfordulna az üzletek ill. vendéglátóipari egységek bérletének megfelelő szerződésfajtába. A szerződés gazdasági tartalmát keresve valójában már leszögeztük álláspontunkat, nevezetesen, hogy a szerződéses üzemeltetés nem azonosítható egy pusztán bérleti, vagy akár haszonbérleti szerződéssel. Annál kevésbé, mert a jogalkotó ezt az üzemeltetési formát az üzletbérlettel párhuzamosan, mintegy alternatívaként kínálja a felek számára. Feltétlenül meg kell tehát találni azokat a megkülönböztető jegyeket, amelyek a szerződéses üzemeltetést gazdaságilag és jogilag is elhatárolják a bérleti konstrukciótól. A különbség lényege érzésünk szerint a fentiekben már kifejtett vállalkozási elemben és abban lelhető fel, hogy itt a vállalat sem függetlenítheti magát teljes mértékben az üzemeltetési tevékenységtől: a vezető az üzemeltetést alapvetően a vállalat nevében végzi, a dolgozókkal a vállalat munkaviszonyban áll, nyereségét az üzlet forgalmából származó bevétel biztosítja, stb. Ha pedig ez utóbbi érvek a szerződéses üzemeltetés megkülönböztető sajátosságaként elfogadhatók, akkor ezeket a megfontolásokat az egyes jogi megoldások megválasztásánál is következetesen végig kell vezetni. Véleményünk szerint a helyes döntési gyakorlat kialakításának vezérmotívuma a felek közös érdekeltsége kellene legyen, ami a nyereség és veszteség, a kockázatviselés, a körülmények változása, a szerződéses egyensúly védelme és a külső kötelmi jogi kapcsolatok terén egyaránt közös meghatározóként alakítja a felek kapcsolatát. Ennek jegyében igyekszünk megközelíteni a gyakorlatban eddig felmerült tipikus szerződési egyensúllyal kapcsolatos vitákat is.

*a) Az érvénytelenség.* A szerződéses üzemeltetéssel kapcsolatos jogviták jelentős része a szerződés érvénytelensége körül zajlik. Ennek egyik döntő oka, hogy a hatályos rendelkezések értelmében az üzemeltető — határozott időre kötött szerződésről lévén szó — csak a jogszabályban meghatározott szűk esetkörben mondhatja föl a szerződést. Így minden esetben, ha valamilyen más oknál fogva — pl. az üzlet tartós gazdaságtalan működése miatt — szabadulni kíván kötelmeitől, kénytelen az érvénytelenség kényszerpályáján próbálkozni. A gyakorlatban sokszor előforduló kérdés, hogy megtámadható-e a szerződés a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás feltűnő aránytalansága címén. Úgy tűnik, hogy a bírói gyakorlat és az arról eddig napvilágot látott összegezések nem egységesen foglalnak állást ebben a kérdésben. Többséginek mégis az a vélemény mondható, amely elveti a megtámadás lehetőségét. Az érvek röviden a következőkben foglalhatók össze: a vállalatnak a szerződést versenytárgyalás eredményeként, az azon legkedvezőbb ajánlatot tevő vállalkozóval kell megkötnie; a licitálás során a vállalkozók olyan mértékben ígérnek rá a meg-

hirdetett üzemeltetési díjra, hogy a végleges összeg ezáltal éri el feltűnően aránytalan voltát; az üzlet forgalma és bevétele nagymértékben függ a vezető szubjektív adottságaitól, ezért meghatározhatatlan az üzemelésbe adott egység és vevőkörének mint szerződéses szolgáltatásnak az objektív értéke; az érvénytelenség orvoslása — a díj leszállításával — súlyosan sértené a versenytárgyalás többi résztvevőjét, aki eleve alacsonyabb ajánlatával nem nyerte el a szerződést, sőt az egész versenytárgyalás kijátszására is lehetőség nyílna. Egy másik érvelés szerint nincs olyan jogszabályi tétel, amely tiltaná a Ptk. 201. § (2) bekezdésének alkalmazását, éppen ezért a feltételek fennállása esetén megállapítható a szerződés érvénytelensége.

Véleményünk szerint is általában kerülendő az érvénytelenség ezen a jogcímen történő megállapítása. E mellett szól a forgalom biztonsága, a licitálásban részt vevők érdekeinek védelme, a versenytárgyalások tisztaságának megőrzése, a társadalmi tulajdonban lévő termelőeszközök gazdaságos működtetésének kívánalma. Megkérdőjelezhetőnek tartjuk azonban azt az álláspontot, amelyik kategorikusan, az általánosság erejével, mintegy szabályként kizárja a 201. § (2) bekezdésén alapuló megtámadás lehetőségét. A szolgáltatás és ellenszolgáltatás feltűnő értékkülönbségére alapított érvénytelenségi igényeket két, valóban kivételes és szélsőséges esetben — legalábbis dogmatikailag — védhetőnek érezzük: ha a szerződést a felhívásban megjelölt díjon kötik meg és a 201. § (2) bekezdésének feltételei egyébként megállapíthatóak; valamint, ha a licitálás eredményeként az üzemeltetési díjat végül olyan magasan állapítják meg, amelynek a kitermelése optimális üzletvezetés mellett is objektíve lehetetlen. Érvelésünk alapját az képezi, hogy minden gazdasági vállalkozásnál többé-kevésbé meghúzható egy jövedelmezőségi szint, amely fölött már nem növelhető — tisztességes gazdálkodást feltételezve — az üzlet nyereségessége. Bár szubjektív elemekkel (mint pl. tehetség, gyakorlat, jó kapcsolatok mind beszerzési, mind értékesítési vonalon) növelhető, objektíve mégis adott az a küszöb, amely fölé nem szárnyalhat. Ez a küszöbérték gazdaságossági számításokkal megközelíthetőleg kimutatható; ez a küszöb-érték a termelőeszközök objektív és az őket üzemeltető emberi szubjektum maximális szinten történő kihasználtsága esetén mérhető eredmény, amelynél kedvezőbb jövedelmezőségi szint objektíve nem érhető el, mivel az üzlet adottságai is és a legkiválóbb üzletvezető lehetőségei is objektíve behatároltak. Ha a licitálás eredményeként az üzemeltetési díjat végül olyan magasan állapítják meg, hogy az aránytalanul meghaladja ezt a küszöb-értéket, vagyis azt a jövedelmet, amit az üzlet lehetőségeit maximálisan kihasználó, az üzleti eredményt befolyásoló szubjektív tulajdonságait tekintve optimális üzletvezető az üzletből egyáltalán ki tudna hozni, akkor valójában gazdaságilag lehetetlen szolgáltatásra kötnek szerződést, amely — minimálisan a küszöb-értéket meghaladó összeg tekintetében — egyben semmis is. Ellenérvként természetesen sokminden felhozható, többek között, hogy az üzemeltetésbe adónak mindegy, hogy a bérlő „miből", azaz az üzleti nyereségből vagy saját vagyonából fizeti a bérleti díjat. A havi törlesztések szintjén természetesen ez így is van. Az ügylet egészét szemlélve azonban, nézetünk szerint, a jog nem lehet ennyire közömbös és cinikus: a szerződéses üzemeltetés nem szerencseszerződés. A gazdasági cél, amely életre hívta (az egységek gazdaságos üzemeltetése) egyértelművé teszi, hogy az átalánydíjat a tisztességes üzleti nyereségből kell tudni fedezni. Különben is megkérdőjelezhető, hogy egy alapjaiban közös nyereségérdekeltségre épülő gazdasági vállalkozás esetében az egyik felet — a vállalatot — teljesen mentesítse a jog a gazdasági veszteség lehetőségétől, és az üzlettel járó kockázatokat teljes egészében a másik, ráadásul a gazdaságilag sokkal gyengébb félre terhelje, míg a vállalatnak jogszabályi erővel irreálisan magas nyereséget garantál. Már csak azért is, mert ha az üzemeltetési díj a forgalomból tisztességes üzemeltetés mellett nem nyerhető ki, akkor az üzemeltetőt — mivel rendes felmondási joga nincs — szinte rákényszerítjük, hogy tisztességtelen eszközökkel, a vásárlók, vendégek megkárosításával lopja össze.[4] Sem a versenytársak védelmének, sem a társadalmi tulajdon fokozott védelmének nem lehet ilyen következménye.

Tisztában vagyunk vele, hogy ezt az értéket teljes pontossággal nem lehet számszerűsíteni, megközelítő számítások ugyanakkor végezhetőek. Mivel a 201. § (2) bek. úgyis a szerződéses értékek *feltűnő* különbsége esetére enged érvénytelenséget, melynek alkalmazását a Legfelsőbb Bíróság 267. Polgári Kollégiumi Állásfoglalása méginkább megszorította, a törvényhely ennek megfelelő alkalmazása kellő bírói mérlegelés esetén csak olyan kivételes esetekben kerülne alkalmazásra, hogy az egyrészt kivételes jellege miatt nem sértené a forgalom biztonságát, másrészt az objektíve elérhető maximális eredménynél magasabb üzemeltetési díj bírói korrigálása sem az üzemeltetésbe-adó, sem pedig a versenytárgyalás során kieső licitálótársak érdekeit nem sértheti. A versenytárgyalások kijátszása igen valószínűtlen, hiszen a díj leszállítása nem a felek, hanem a bíróság jogkörébe tartozik, amely szakértők igénybevételével dönt. A szerződés orvoslásának ez az eszköze *kivételes,* mint ilyen azonban minden licitálót megilletne hasonló helyzetben, emellett a versenytársak érdekvédelme nem lehet mindenek felett való célja a jognak. Minden üzleti vállalkozás, és az arra irányuló versenytárgyalás is, számtalan kockázati elemet rejt. A jog nem tudja mentesíteni a feleket illetve kapcsolatukat ezektől a kockázatoktól, mert azok az üzleti-gazdasági tevékenység természetes velejárói. Feladata azonban, hogy a kockázatokat az érdekeltségi köröknek megfelelően, a várható nyereség megoszlásával összhangban és az egyes gazdálkodó alanyok teherbíró képességére is tekintettel, lehetőleg igazságosan telepítse. Egy licitáló könnyebben viseli el annak hátrányát, hogy egy üzlettől elesett, mint a „boldog nyertes" azt, ha objektíve lehetetlen szolgáltatás teljesítésére kötelezik.

Igen sok esetben a bíró egyébként is kikerülheti az érvénytelenség 201. § (2) bekezdése szerinti megállapítását, mert a tényállás eleve olyan további elemekkel rendelkezik, amelyek egyszerűbb és kényelmesebb megoldást kínálnak. A tévedés, a megtévesztés és a felek közös tévedése sok esetben kellő alap a szerződés megtámadására.[5] Több ítélet döntött — helyeselhető-

[4] Kováts idézett cikkében utal a Fővárosi Tanács felmérésének eredményére, amely jelentős áremelkedésekről (ételeknél 20—30%, italoknál a maximális haszonkulcs alkalmazása) tanúskodik.

[5] Ld. részletesebben: Kisfaludi i.m.

en — *tévedés* vagy *megtévesztés* alapján, fennálló érvénytelenség mellett, mert a vállalat nem az üzlet tényleges forgalmának adatait, hanem kalkulált értékeket, vagy a meghirdetést évekkel megelőző adatokat közölt versenytárgyalási felhívásában (20 P 86917/84/10; 17 P 87383/82/19; 57 Pf 29279/83/2).

Ugyanakkor eltérőnek látszanak az álláspontok atéren, hogy milyen körülmények vezethetnek *a felek közös téves feltevésének* megállapítására. Több esetben kértek a felek orvoslást azon az alapon, hogy az üzlet üzemeltetési díját az üzlethez tartozó terasz üzemeltetésének feltételezésével kötötték ki, közben azonban a hatóság megtagadta a terasz működésének további engedélyezését. Az első fokú bíróság megállapíthatónak ítélte a felek közös téves feltevésére alapozva az érvénytelenséget, míg a másodfok elutasította a kereseteket, egyik esetben arra hivatkozva, hogy a vállalat tévedése hiányzott, mivel tudta, hogy az engedélyt évente újra kell kérni, egy másik esetben azzal, hogy mindkét fél — az üzemeltető mint a vállalat korábbi alkalmazott üzletvezetője — tudott róla, hogy az engedélyt évente meg kell újítani, tehát annak megadása kétséges (7 P 89267/83/27; 57 Pf 21314/85/9). A magunk részéről az első fokon eljárt bíróság döntésével értünk egyet. A felek közös tévedésének megállapítására nézetünk szerint akkor is mód van, ha a felek ugyan tudnak valamely körülmény bizonytalan voltáról, de kölcsönösen bíznak annak valamilyen meghatározott alakulásában. Ha a várt körülmény nem igazolódik be és ezáltal a szerződés értékegyensúlya felborul, a szinallagmát a felek közös tévedése címén helyreállíthatónak tartjuk. Ilyen iránymutatást tartalmaz a Legfelsőbb Bíróság 20832/84 sz. alatti törvényességi óvás révén hozott eseti döntése is.

Az érvénytelenség témakörén belül a gyakorlatban nehézséget okozott *az érvénytelenség jogkövetkezményeinek* rendezése, orvosolhatatlanság esetén a hatályossá nyilvánított szerződések már teljesített szolgáltatásainak elszámolása. A Ptk. 237. § (2) bekezdésének célja az érvénytelen szerződés ellenére teljesített szolgáltatások olyan elszámolása, amely a felek vagyoni viszonyaiban lehetőség szerint felszámolja a nem kívánt vagyoneltolódásokat. A szerződéses üzemelés körében felmerülő problémákat főként a következőkben lehet összefoglalni: megilleti-e a vállalatot az üzlet teljes nyeresége; ill. hogyan lehet a felek között elszámolni, ha az üzleti bevétel a jogszabályban felsorolt kiadások fedezésére sem elegendő?

Egyes megoldások (6 P XV 20720/83/26) a szakértő által kidolgozott árrésből a költségek és a vezető szerződésben rögzített munkabérének levonása után fennmaradó összeget — vagyis a munkabéren felüli teljes nyereséget — a vállalatnak ítélték. Ezzel a megoldással semmiképpen nem tudunk egyetérteni. A szerződéses üzemeltetés egyrészről nem munkaszerződés, tehát normális esetben az elszámolásnak nem a vezető munkabérén kell alapulnia. Másrészről az érvénytelenségi okok zöme nem a vezető iparigazolványának vagy képesítésének hiányán alapulnak, tehát a kontárnak járó munkadíj-elszámolás hagyományos módszere — ami a kontár vállalkozási ügyekben is oldódni látszik[6] — álláspontunk szerint nem terjeszthető ki a szerződéses üzemeltetési ügyekre. Egyébként is, helytelen az a felfogás, amely a szerződés minden kockázatát a szerződés egyik pólusára, nevezetesen a vezetőre helyezi, ugyanakkor a szerződés érvénytelenségekori elszámolás során a kockázatviselő felet kisemmizi és munkájának minden eredményét a vállalatnak juttatja. Már csak azért is tarthatatlan ez a felfogás, mert az érvénytelenség oka többnyire tévedés vagy megtévesztés, amelyben az üzemeltető vétlen. Mind tévedés, mind megtévesztés estén a vállalat nem körültekintő vagy éppen szándékosan félrevezető magatartása okozza az érvénytelenséget és a szerződéses egyensúly felborulását. Ennek fényében a bíróság nem jutalmazhatja a vállalatot a teljes üzleti nyereség odaítélésével. Jóllehet, az érvénytelenség alapján történő elszámolás objektív jogkövetkezmény, tehát főszabályként független a felek magatartásának értékelésétől. Mégis, véleményünk szerint a szerződéses üzemeltetési ügyek elszámolása esetén olyan speciális helyzetet kell megoldania a bíróságnak, amely alapvetően eltér a tömegesen eddig előfordult érvénytelen szerződések elszámolási problémáitól, nevezetesen: nemcsak a teljesített szolgáltatások ellenértékéről kell rendelkeznie — valójában a Ptk. 237. § (2) bekezdése még csak ebben a körben gondolkodik —, hanem a szerződés funkcionálása során keletkezett többleteredmény, a nyereség elosztásáról is. Az eddigi gyakorlatban általában csak az érvénytelen társasági szerződések felszámolása okozott hasonló gondot. Ezekben az esetekben a bíróság a nyereség és a veszteség elosztásakor alkalmazhatónak ítélte az — egyébként érvénytelen — szerződés erre vonatkozó kikötéseit.[7] Ez a megoldás a szerződéses üzemeltetési ügyekben — a nyereség elosztásának százalékos meghatározásának hiányában — nem tűnik egy az egyben alkalmazhatónak, mindazonáltal kedvezően hívható analógiaként arra nézve, hogy a nyereség elosztásával operáló szerződések érvénytelenségük esetén is megőrzik a nyereség és veszteség közös viselésének sajátosságát. Az arány meghatározása az üzemelési szerződéseknél már nehezebb feladat. A szerződés fix összegben biztosítja a vállalatot megillető nyereséget. Az így kikötött összeget azonban, ahogy arra már korábban utaltunk, nem lehet minden esetben megítélni, mert a bevétel nem elegendő rá.

Véleményünk szerint a nyereség odaítélésében a bíróság akkor dönt helyesen, ha már az érvénytelenség elszámolásakor értékeli az érvénytelenség okát és körülményeit és a felek ezzel kapcsolatos magatartását. Ez a megoldás nem idegen az eddigi gyakorlattól. Valójában ez fejeződik ki az állam javára marasztalás intézményében is és egyes attól független döntésekben is. A Kommentár szerint „olyan megoldást kell keresni, ami jogilag nem elfogadhatatlan és ugyanakkor a felek érdekeire is tekintettel van. Így pl. egy érvénytelen vállalkozási szerződésnél ... a bíróság a felek között kialakult kapcsolat, magatartásuk értékelése alapján döntött (P. törv. V. 20979/1975)".[8]

A felek magatartásának értékelése olyan esetekben jelentős, amikor valamelyikük felróható magatartása vezetett az érvénytelenségre. Olyan esetben, amikor az érvénytelenség mindkét fél „érdekkörében" merült fel (pl. közös tévedés), követendőnek ítélhető a

[6] BH, 1986/9. 364. jogeset.

[7] A Polgári Törvénykönyv Magyarázata, KJK, Budapest, 1981. 1152. o., P. törv. I. 20234/73, BH 1974/3.

[8] I.m. 1151—52. old.

Fővárosi Bíróság már idézett összefoglaló jelentésében ajánlott elszámolási módszer. Eszerint tisztázni kell, hogy a hatályossá nyilvánításig mennyi volt a reálisan elérhető forgalom, abból le kell vonni azokat a fix kiadásokat, amelyeket az üzemeltetési díj jogszabálynál fogva tartalmaz (amortizáció, nyugdíjjárulék, társadalombiztosítási hozzájárulások, állóeszközök és az üzlethelyiség bérleti díja), majd a vállalat átlagos jövedelmezőségi szintjének és az adott vendéglátóipari üzletág átlagos nyereségszintjének összevetésével meg kell határozni a vállalat nyereségszintjéhez való hozzájárulás adott esetben megfelelőnek ítélt mértékét, úgy azonban, hogy a költségek után fennmaradó nyereséget nem lehet teljes egészében a vállalatnak ítélni! Vagyis a tiszta nyereségen a vállalatnak és az üzletvezetőnek osztoznia kell. Helyesnek ítéljük a Fővárosi Bíróságnak az 57/Pf. 22742/85/7. sz. ügyében a hatályon kívül helyezés mellett az első fokú bíróságnak adott instrukcióit: „A mutatkozó netáni nyereségen a feleknek osztozniuk kell, olyan arányban, amilyen arányban a perbeli üzlet korábban hozzájárult a vállalat költségviseléséhez, ill. nyereségszintjéhez". Hozzátesszük: ha emellett kellő mértékű nyereség marad az üzletvezetőnek.

Az érvénytelenség olyan szubjektív esetében mint a tévedés vagy a megtévesztés, álláspontunk szerint már a nyereség elszámolása körében értékelhető a vállalat esetleges felróható magatartása, a bíróság szabad mérlegelésére bízva a nyereség helyes elosztásának arányát, nem kizárva azt a lehetőséget sem, hogy a vállalatot felróható magatartása esetében teljes mértékben kizárja a nyereségből.

Külön problémát jelent az elszámolás, ha kifejezett veszteség mutatkozik. Ilyenkor, ha a veszteséges üzemelés nem az üzletvezető szerződésszegő magatartására vezethető vissza, helyesnek tartanánk, ha a felek a veszteséget közösen viselnék. Hasonlóan foglal állást a Fővárosi Bíróság imént idézett döntése is. Ez a megoldás felel meg a felek közös gazdasági érdekeltségének és a nyereség elosztásáról vallott fenti elképzelésnek is.

*b) A szerződés bírói módosítása.* A szerződéses egyensúly felborulásának másik gyakran előforduló esete a szerződéses üzemelés körében, amikor a szerződés fennállása alatt a körülményekben következik be olyan változás, amelynek a felek szerződésére gyakorolt hatása olyan mértékű, hogy változatlan tartalommal való fenntartása a felek valamelyikének lényeges, súlyos érdeksérelmet okozna. Az üzemeltetéssel kapcsolatos jogszabályok eleinte nem korlátozták a feleknek a Ptk. 240. §-ában biztosított jogát a szerződés módosítására. Később egy 1983-as módosítás megtiltotta a kikötött üzemeltetési díj leszállítását (Rendelet 3. §). Ezzel a versenytárgyalás tisztaságát kívánták védeni azokkal szemben, akik esetleg ki akarták játszani a versenytársakat. Valójában a módosítás valamennyi tisztességes szerződő felet megfosztott attól a lehetőségtől, hogy a körülmények jelentős megváltozása esetén szerződésüket az új viszonyokhoz alakítsák. Ennek hatására megugrott a bíróságok előtt a Ptk. 241. szakaszára alapított ügyek száma, hiszen azok is kénytelenek voltak bírósághoz fordulni, akik egyébként megegyeztek volna a felborult értékegyensúly korrigálásában.

A legutóbbi, 1985-ös jogszabálymódosítás már lehetővé teszi a feleknek a szerződés módosítását két vonatkozásban: egyrészt a szerződésben előre kiköthetik, hogy az üzleti eredményt érintő hatósági intézkedések vagy az árbevétel meghatározott mértékű változása esetén a díj milyen mértékben módosulhat; másrészt megengedi a díj közös megegyezéssel való csökkentését, ha a szerződéskötést követően az üzlet működési körén kívül beállott elháríthatatlan körülmény folytán az eredetileg megállapított díj fizetése a vezetőtől nem várható el. E módosító rendelkezések valójában a gyakorlat által felvetett problémák megoldását kívánják szolgálni, mégpedig az eddig kialakult bírói gyakorlatnak megfelelően. Ennek ellenére nem érdektelen áttekinteni e gyakorlat főbb vonásait, hiszen a szerződés bírói módosítására mint intézményre a jövőben is szükség lehet.

Az eddig lezárt számos ügyben a bíróságok tartós jogviszonynak minősítették a 3—5 évre kötött üzemeltetési szerződéseket (pl. P. törv. III. 20014/85/2) és a lényegesnek ítélt körülmények körére nézve is levonhatók bizonyos következtetések.

Elsőként a *jogszabályváltozások* és *hatósági rendelkezések* körét vizsgáljuk. Több legfelsőbb bírósági döntés született a módosítási igényt elutasító jelleggel a rövidlejáratú hitelekre az MNB-nél lekötött forgóeszközökkel kapcsolatban, amikor is a Bank 1982-ben két ízben is felemelte a rövidlejáratú *hitelek* kamatlábát. A kamatláb felemelését a bíróság nem minősítette olyan változásnak, amely a vállalat lényeges és jogos érdekét sértené, a hitel felvétele és kamata ugyanis nem tartozik a felek jogviszonyának körébe (P. törv. III. 20342/84; BH 1985. 145.; P. törv. 20834/83). Ugyancsak elutasításra került az üzemeltetési díj felemelésére irányuló felperesi követelés a *társadalombiztosítási díjak* felemelésére hivatkozva, a konkrét esetben azzal az indoklással, hogy ez a költség csak 10 százalékkal csökkenti a vállalat kalkulált nyereségét, ami nem tekinthető lényeges, súlyos érdeksérelemnek (57 Pf. 22537/85/3). A szerződésre lényeges hatással bíró *hatósági intézkedéseket* azonban a bíróságok a szerződés bírói módosítására alapot adó körülményként értékelték általában. Így pl. a terasz-üzemeltetési engedélyek elutasításából származó forgalom és bevétel csökkenést a Fővárosi Bíróság olyan körülménynek értékelte, amely kimeríti a 241. § tényállási követelményeit (57 Pf. 21314/85/9). Hasonló következménnyel járhat a vendéglátóipari üzlet nyitvatartási idejének jelentős mérvű hatósági megváltoztatása, vagy az általa árusítható termékek körének a forgalomra jelentős hatást gyakorló szűkítése (pl. szeszes italok betiltása).

A szerződésre komoly hatással lévő körülmények *másik csoportjába* tartozó esetek *nehezen vonhatók közös nevezőre,* felsorolásuk is kimeríthetetlen lenne. Olyan változások, események tartoznak ide, amelyek nem kifejezett jogszabályi változások vagy hatósági rendelkezések eredményei, de nem is minősíthetők a rendes üzleti kockázat körébe tartozónak. Csak néhány példát sorolunk fel érzékeltetésül: közlekedési eszközök megállóinak, végállomásainak áthelyezése, útépítés, útlezárás, a közelben lévő gyárak, üzemek, táborok, üdülők bezárása, az épület tatarozása, stb. Tehát olyan, a felek által előre nem láthatott, tőlük független, ugyanakkor a természetes üzleti kockázat (konkurrencia, ellátási nehézségek, a divat változása stb.) körén kívül jelentkező események, amelyek a forgalmat lényegesen és hosszabb ideig befolyásolják

— csökkentik. Ezekben az esetekben indokolt lehet a szerződés bírói módosítása, ha az eset konkrét tényállása megvalósítja a 241. §-ban foglalt feltételeket, vagyis a körülmények változása olyan lényeges mértékben csökkentette az üzlet forgalmát és ennek révén a bevételt, és ezáltal a szerződés egyensúlya oly mértékben felbillent, hogy annak változatlan tartalmú fenntartása lényeges érdeksérelmet eredményezne. Az adott eset körülményeitől függően mind végleges, mind pedig egy meghatározott szerződéses időszakra lehetőséget látunk a bírói beavatkozásra.

A változó körülmények harmadik csoportjába azok a tényezők sorolhatók, amelyek a *tisztán üzleti kockázat* körében maradnak: ellátási komplikációk, váratlan versenytársak megjelenése, avagy már korábban is létező üzletek, vendéglők profilváltása, színvonalváltozása, az időjárás forgalomcsökkentő hatása, a fogyasztási szokások vagy a divat változása, életszínvonal-romlás, stb. Az ítéletek általában elutasítják a pusztán üzleti kockázattal összefüggő ilyen változásokat, főleg, ha azok a piaci konkurrencia képében jelentkeznek. Így foglalt állást a PKKB példás következetességgel több hasonló ügyben is, amelyekben a módosítás jogcímét a felperesek abban vélték megragadni, hogy az üzlet környezetében az üzemelés megkezdése után több hasonló profilú egység is nyílt, melynek folytán a forgalom csökkent. A 7 P 88168/85/8. sz. ítélet indokolása kifejti, hogy a vezető saját felelősségére és kockázatára vezeti az üzletet, ez pedig „annyit jelent, hogy a szerződéssel átvállalja a üzlet működésével kapcsolatos üzleti kockázatot is, márpedig az üzleti kockázat körébe teljes mértékben beletartozik a konkurrencia fellépésével kapcsolatos esetleges veszteség vagy feszítettebb üzletmenet". Hasonló döntés született a 7 P 88669/85/8. sz. ügyben is, amelyben a bíróság rámutatott, hogy az üzleti kockázat körében jelentkező változások általában olyan természetűek, amelyekkel egy vállalkozó már a szerződés megkötésekor is kellő körültekintéssel számolhat.

Bár hasonló tényállásúak, mégis mind ténybeli, mind jogi megítélésükben eltérőek azok az üzemeltetési viták, amelyek valamilyen zárt forgalmú üzlet vevőkörének jelentős csökkenésével kapcsolatosak. Üzemi büfék, fürdők, rendelőintézetek, táborok, stb. esetén a látogatottságot alapvetően meghatározó körülmények változása esetén (pl. új rendelőintézetbe irányítják a betegek zömét, lezárják a fürdő egy meghatározott részét, stb.) a bíróság elismeri a forgalomban bekövetkező változást mint a szerződés bírói módosítására okot adó körülményt. Ezekben az esetekben az intézmény forgalmának százalékos csökkenésével egyenes arányban került sor az üzemeltetési díj leszállítására (20 P 88193/82/17; 7 P 85758/85/4). Az indokolások kifejtik, hogy az üzemelő ezekben az esetekben reálisan számolhatott a nagyobb anyaegység teljes forgalmára. Ha ez például átalakítási vagy átszervezési okok miatt szünetel vagy korlátozott forgalommal működik, a vállalkozó joggal tarthat igényt a díj arányos csökkentésére, mivel az ilyen jellegű változások nem tartoznak a rendes üzleti kockázat körébe.

További kérdése a 241. § alkalmazásának, hogy hogyan módosítsa a bíróság a felek szerződését. A kereset (viszontkereset, beszámítási kifogás), általában az üzemeltetési díj leszállítására irányul. Ennek helyes mértékét a forgalomban bekövetkezett — a megváltozott körülménnyel okozati összefüggésben álló — százalékos csökkenésben lehetne leginkább megragadni és azt az üzemeltetési díjra arányosan átvetíteni.

A 241. § alkalmazásának sajátos problémája, hogy *módosítható-e visszamenőleges hatállyal a szerződés,* vagy csak a jövőre nézve, továbbá, hogy módosíthatja-e a bíróság a — pl. felmondás révén — időközben megszűnt szerződést? A kérdéssel azért érdemes foglalkozni, mert egyes álláspontok mindkét lehetőséget elvetik, és a szerződést csak a keresetlevél benyújtásától számítva látják módosíthatónak, és csak abban az esetben, ha a szerződéses kapcsolat még fennáll. A magunk részéről a bírói szerződésmódosításnak mind visszamenő, mind pedig a már megszűnt szerződések esetében való alkalmazását helyénvalónak látjuk. Érveinket a következőkben foglaljuk össze. A Ptk. 241. szakasza semmilyen korlátozást nem tartalmaz ebben a kérdésben, jóllehet a jogalkotó ilyen szándéka egyszerűen kifejezhető lett volna mindkét probléma egyértelmű rendezésére: pl. a bíróság a felek szerződését a jövőre nézve módosíthatja, ha .... Ilyen, vagy erre a szándékra utaló kitételt azonban a szakasz nem tartalmaz. Hasonlóan nem korlátozza a felek szerződésmódosítási szabadságát a 240. §, ami azért fontos, mert a 240. § a szerződés módosításának főszabálya, ehhez a bírói szerződésmódosítás mint *ius specialis* viszonyul. Mivel azonban a 241. § ilyen korlátozást nem tartalmaz, a bíróság módosító jogköre véleményünk szerint — a 241. § által körülírt esetben — megegyezik a felek szerződésmódosító jogkörével. Kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában kérdés, hogy a módosítás fenti korlátai nem következnek-e eleve a 241. § természetéből, szelleméből? A Ptk. szerint a bíróság módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti. A szerződés bírói módosítása a felborult szerződéses egyensúly helyreállításának érdekében megengedi, hogy a felek szerződéses akaratát kivételes esetben a bíróság módosítsa. A szerződés egyensúlya pedig nem a kereset benyújtásakor borult fel, hanem akkor, amikor a váratlanul beállt körülmény olymértékben érezte hatását a szerződéses kapcsolatra, hogy annak változatlan tartalmú fenntartása valamelyik fél számára lényeges érdeksérelmet jelentett. Ez idejét tekintve egybeeshet a körülmény beálltával, de jelentkezhet később is. Ha tehát a 241. § a szinallagma helyreállítására szolgál, akkor alkalmazása során akkor tölti be hivatását, ha a visszamenőleges módosítás lehetőségét elismerjük. A Ptk. valamennyi, vagyoni egyensúlyt védő intézménye visszamenő hatályú (érvénytelenség, szerződésszegés, kártérítés, jogalap nélküli gazdagodás stb.), mert ezzel a megoldással tudják funkciójukat leginkább betölteni: a nem kívánt vagyoneltolódásokat korrigálni. Tehát sem kifejezett jogi rendelkezés, sem az intézmény természete nem akadályozza a visszaható módosítást, ebben az esetben pedig önkényes, a felek érdekét sértő jogalkalmazói gyakorlat lenne az ellentétes álláspontra helyezkedni.

Ugyanez mondható el a *megszűnt szerződések módosításáról* is: sem tételesen, sem szellemében nem utal a Ptk. 240. ill. 241. §-a a megszűnt szerződések módosításának tilalmára. Ha létező szerződések módosításának visszamenő hatályát a fentiek alapján jogos és védhető álláspontnak ismerjük el, akkor követ-

kezetes gondolatmenettel a megszűnt szerződések módosításával is meg kellene barátkozni, hiszen ez sem más, mint a szerződés felborult értékegyensúlyának helyreállítása. Annál is inkább ezt a megoldást tartjuk helyesnek, mert elvetése esetén a kárvallott félnek semmilyen jogi eszköze nem marad a szinallagma helyreállítására. Még a jogalap nélküli gazdagodás örök mentsvárához sem fordulhat, mert — ahogy arra a Legfelsőbb Bíróság ismételten utalt (P. törv. III. 20117/83. BH 1983. 484.) — „a jogalap nélküli gazdagodás szabályainak az alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha a követelésnek nincs más jogcíme. Ezért szerződéses üzemeltetési jogviszonyban nincs lehetőség arra, hogy a bíróság a felek szolgáltatását a jogalap nélküli gazdagodás címén módosítsa". Kétségtelen, hogy a megszűnt szerződések módosításával szemben felhozható ellenérvként, hogy a bírói módosítás célja nem csupán a szinallagma helyreállítása, hanem a szerződéses kapcsolat felszámolása helyett annak megmentése, fenntartása is, ami értelemszerűen csak a létező, még hatályban lévő szerződéseknél képzelhető el. Gyakorlati szempontból azonban képtelenség lenne arra az álláspontra helyezkedni, hogy ha a módosításra irányuló kereset benyújtásakor még „él" a szerződés, akkor azt a bíróság módosíthatja, akkor is, ha azt másnap felmondással megszüntetik, ha azonban a felmondás akár egy nappal is megelőzte a kereset benyújtását vagy az ítélet meghozatalát, akkor nincs mód az értékegyensúly helyreállítására. Tartós jogviszonyok esetén a jogszabályban biztosított felmondási okokra tekintettel az a koncepció amely szerint a bíróság csak azt a szerződést módosíthatja, mely a jövőben még funkcionálni fog, irreális, hiszen az ítélet kihirdetésének másnapján bármelyik fél általában felmondhatja a szerződést. A megszűnt szerződések módosításának megtagadása az üzemelési szerződéseknél ráadásul komoly, és a vállalkozóra nézve igen méltánytalan visszaélésekre adhat alkalmat. A következő tényállás-variációk nem a fantázia, hanem a mindennapos gyakorlat szülöttei: Az üzlet környezetében olyan változás következik be, amely a bírói szerződésmódosításra egyébként alapot adna, a forgalom és a bevétel jelentős mértékben csökken. A jóravaló (!) üzletvezető azonban nem rohan azonnal sem a vállalathoz, sem a bírósághoz az üzemeltetési díj csökkentését kérni, hanem üzletvitelével megpróbálja ellensúlyozni a forgalomkiesést. Sikertelenül. Befizetési kötelezettségeinek nem tud maradéktalanul eleget tenni, erre hivatkozva a vállalat azonnali hatályú felmondással él (jogszerűen teheti). Hasonlóan végződhet az eset, ha az üzletvezető a forgalom szintentartására irányuló hosszabb sikertelen kísérletezés után felkeresi a vállalatot és a rendkívüli körülményekre hivatkozva kéri a szerződés módosítását. A vállalat ebben az esetben is azonnal felmondhat, sőt, a fizetési késedelemre alapított felmondási jogát az sem akadályozza a vállalatnak, ha a vállalkozó a bírósághoz fordul az üzemeltetési díj csökkentését kérve. Ha ezekben az esetekben — a szerződés megszűnésére hivatkozva — értékelhetetlennek tartjuk a körülmények változását, azzal a szerződés egyensúlytalanságát szentesítjük és visszaélések sorozatára alkalmas eszközt adunk a vállalatok kezébe, mert így a felmondással minden szerződésmódosítási kísérletet, még a bírói szerződésmódosítás esetét is kikerülhetik. (A felmondás enélkül is igen erős hatalmi pozíciót ad a vállalatnak, mert egy-két hetes fizetési késedelem alapján is megszüntetheti a szerződést.) Ugyanakkor teljesen igaza van Kisfaludinak[9] abban, hogy lehetetlen gyakorlatra vezetne, ha a felek megszűnt szerződéseiket a rendes elévülési időn belül bármeddig megtámadhatnák. Ebben a kérdésben feltétlenül jogalkotói beavatkozásra lenne szükség.

[9] Kisfaludi András: i.m. 28. old.

*Rolf Ostheim*

# Az árverseny határai Ausztriában

Az árverseny a minőséggel történő versenyzés mellett a gazdasági verseny, a szolgáltatásokkal való versenyzés alapvető eszköze. Mindamellett törvényi korlátozásoknak van alávetve, Így pl. a tisztességtelen verseny elleni törvény (továbbiakban: UWG) *2.* §-*ába* foglalt, a *reklámra* vonatkozó megtévesztési tilalom az árversenyre is vonatkozik. Ugyanakkor az UWG *1.* §-*a* értelmében az árverseny bizonyos körülmények között a *jó erkölcsökbe* is ütközhet. A *rabatt-törvény* 1. és 2. §-ai értelmében — mennyiségi rabatt kivételével — készpénzbeli engedmény (rabatt) legfeljebb az áru 3%-áig adható.

## *1. Félrevezető árreklám*

Az árverseny alapelve az, hogy a reklámnak igaznak kell lennie. Mindazonáltal az objektíve igaz reklám is megengedhetetlenné válik, hanem egyértelmű és így félrevezetésre, megtévesztésre alkalmas.

A Legfelső Bíróság egységes gyakorlata szerint a nem egyértelmű reklámot a reklámozó *hátrányára* kell értelmezni. Aki pl. egy reklámban „Bőrnadrágok 40,— Schillingtől" kifejezést használ, az UWG 2. §-a ellen vét, ha ezért az árért csupán gyermeknadrágokat hoz forgalomba. Ennek oka az, hogy a reklámmal érintettek egy része azzal fog számolni, hogy normál — felnőtteknek szánt — nadrágról van szó. A Legfelső Bíróság szerint a reklám már akkor is alkalmas megtévesztésre, ha az érintett lehetséges vevőknek akár csak egy *egészen jelentéktelen része* tévesen foghatja fel; a reklám által megcélzottakat ugyanis nem lehet azzal terhelni, hogy a pontos tájékozódás érdekében vizsgálatokat kelljen folytatniuk.[1]

Nem esik azonban a 2. § alá az ún. *túlzó reklám,* melyet a megcélzott vevőkör amúgysem vesz szó sze-

*Rolf Ostheim* tanszékvezető egyetemi tanár (Salzburg).

[1] OGH. Österreichische Blätter für gewerblichen Rechtschutz und Urheberrecht (ÖBl). 1976. 38. old.

rint, hanem nem-komolyan gondolt túlzásként fog fel. Mindenesetre az ilyen reklámoknak is lehet olyan komolyan vett valóság-magja, amely — ha valótlan — megtévesztő lehet. Ezek figyelembevételével ítélte meg a Legfelső Bíróság a következő reklámot: „Ausztria X-nél vásárol (nyilvánvalóan túlzó állítás) — mi mindig olcsóbbak vagyunk!" (valóságmag).[2] Véleménye szerint a reklám megengedhető akkor, ha a reklámozó *összkínálata* versenytársaihoz képest valóban különösen előnyös.

Az egyes reklám-csoportok tekintetében a következők állapíthatók meg. Az ún. *vevőfogdosásos reklám* (Lockvogelwerbung) két változatban fordul elő. *a)* Az elsőnél egy viszonylag nagy áruválasztékból kiválasztott néhány árut különösen kedvező áron ajánlanak arra való utalás nélkül, hogy átmeneti időre szóló kiárusításról van szó. Az egyes árukra vonatkozó kiárusítási árverseny a szolgáltatással való versenyzés egyik korrekt fajtája, azonban a vevőfogdosásos reklám azt a benyomást kelti, hogy a reklámozó-eladó *teljes áruválasztéka* a hirdetett alacsony áron mozog. Ilyen eset azonban (a jogalkalmazási gyakorlatban legalábbis) az utóbbi 15 évben nem fordult elő.

*b)* Ezzel szemben a második változat gyakran fordul elő. Ilyenkor rendkívül előnyös ajánlatot hirdetnek, azonban a fel*kínált áru nem vagy nem kielégítő mennyiségben áll rendelkezésre,* így az üzletbe a reklám folytán betérő vevőre más, drágább árut kívánnak „rátukmálni". A reklámozó számára nem jelent mentesítési lehetőséget az „Amíg a készlet tart..."-kitétel sem.

Félrevezető árreklámról van akkor is szó, ha a hirdetett árról nem lehet világosan megállapítani, *melyik árura* vonatkozik a sok reklámozott közül. Így a Legfelső Bíróság megtiltott egy reklámot, melyben vétellel kombinálható leasing-et hirdettek, amelynek költségei azonban — ezekről a reklám hallgatott — 100%-al meghaladták a szóbanforgó televízió készpénz-vételárát.[3]

Különösen kedvező árakat várnak a vevők azesetben, ha *közvetlenül a termelőtől* vásárolnak a kereskedelem kikapcsolásával. Az ilyen természetű reklámok mércéjét ezért a Legfelső Bíróság igen magasra helyezi. Megtiltotta pl. egy bútorgyártónak, hogy prospektusában „Bútorvásár a gyárból"-kitételt használjon, mivel árukészletében nem csak saját gyártású, hanem másik termelőtől vásárolt áruk *is* voltak. A konfekció-kereskedő sem tüntetheti fel magát „gyártó"-nak, hanem bérmunkában termeltet.

Ugyancsak a különösen kedvező vásárlás lehetőségére asszociál a vevőközönség a *csődtömegbőli* vásárlás esetén. Az UWG erre az esetre kifejezett rendelkezést tartalmaz. Megtiltja a csődtömegbőli származásra való utalást, ha az áru már nem tartozik a csődtömeghez, hanem az abból vásárló kereskedő kínálja, és nem közvetlenül a csődgondnok.

Hasonló megfontolások állnak a *kiárusításokról* szóló törvény hátterében is. Ennek 1. és 2. §-a értelmében minden olyan kiárusítás hirdetése hatósági jóváhagyáshoz van kötve, amelyből áruk nagyobb mennyiségben és kedvezményes feltételekkel való eladására lehet következtetni, és amely azt a benyomást kelti, hogy a hirdető bizonyos különleges körülmények hatására (pl. halál, ipargyakorlás beszüntetése, bizonyos árufajtával való kereskedés befejezése, telephelyváltoztatás, elemi károk) rákényszerült arra, hogy gyorsan adjon túl áruin és ennek következtében azokat rendkívül előnyös árakon és feltételekkel kínálja.

E törvénybe ütközött egy sportüzlet tulajdonosának reklámja, aki sajtóközleményekben azt a benyomást keltette, hogy rendkívül magas raktárkészlete miatt kész arra, hogy áruit lényeges leszállított áron adja el.[4] Ugyanilyen megítélés alá esett egy bútorkereskedő, aki üzlete tervezett átépítésére hivatkozva különlegesen kedvezményes árakat ajánlott.

Nem esik viszont a tilalom alá a *szezonvégi* kiárusítás, és más ehhez hasonló végkiárusítás. Hirdethető pl. nyáron: „Téli sportruházat nyári, 50%-kal csökkentett árakon!". Ez ugyanis nem kelti azt a téves benyomást, mintha a kereskedő kényszerhelyzetben árusítaná ki árukészletét, sem szezonvégi kiárusítását.

Különösen hatásosak az *árösszehasonlítások,* így pl. amikor egy áthúzott régi ár alá az olcsóbb új eladási árat írják. Ez a módszer a megtévesztés veszélyét hordozza magában, hacsak nem világos, hogy mely árakra vonatkozik az összehasonlítás. Az összehasonlítási *alap* világos és felismerhető voltára a Legfelső Bíróság — e reklámfajta igen szuggesztív volta miatt — nagy súlyt fektet. *Megengedett* az összehasonlítás, a jogalkalmazási gyakorlat szerint, ha időben korlátozott kiárusítás esetén nyilvánvalóan kifejezésre jut, hogy az új árak a kiárusításra vonatkoznak és a régi ár a hirdető által korábban és a jövőben is kért ár.

Tilos az árösszehasonlítás akkor, ha a régi árak eredete különböző és azok csak nehezen olvashatóan, a prospektus eldugott helyén és ott sem világosan, hanem betűvel jelzett csoportokba osztva voltak feltalálhatók, így a bennük való eligazodás rendkívül nehéz volt. Nem fogadja el a Legfelső Bíróság az árösszehasonlítást akkor sem, ha az árcsökkentés már hosszabb ideje tart.[5]

Hasonló probléma merült fel abban az esetben, amikor egy fogkrém gyártója, amely a továbbeladónak korábban ajánlott 19, 50 Schillinges továbbeladási árat 14,50-re csökkentette. Egyidejűleg az áru csomagolásán „most 5,— schilinggel olcsóbb" — feliratot helyezett el. Az árcsökkentéshez — amely egyébként is csak ajánlott volt — nem mindegyik továbbeladó tartotta magát, így a reklám megtévesztővé vált, ezért azt megtiltották.

A megtévesztés lehetőségét hordozza magában az ún. *„legjobb ár garantálása"* (Bestpreisgarantie). Három ilyen ügyben is a Legfelső Bíróságnak kellett döntenie. A Legfelső Bíróság véleménye szerint a legjobb ár garantálását a vásárlóközönség úgy értheti, hogy a kereskedő nem csak a reklamáló vevőknek fizeti meg utólag más üzletekben később, a vétel után esetleg felfedezett alacsonyabb („legjobb") ár és a saját ár különbözetét, hanem áruit általában is a konkurrencia mindenkori legalacsonyabb árain adja. A Legfelső Bíróság ezért *megtévesztőnek* tartotta azt a reklámot, amelynek alapján az eladó csak azoknak a vevőknek fizette meg a különbözetet, akik az olcsóbb vásárlás lehetőségét bizonyították és egyidejű-

[2] OGH. ÖBl. 1984. 97. old.
[3] OGH. ÖBl. 1979. 100. old.
[4] OGH. ÖBl. 1978. 155. old.
[5] OGH. ÖBl. 1980. 161. old.

leg nem csökkentette árát a most már számára is tudomására jutott alacsonyabb, azaz: „legjobb" árra. (Ettől függetlenül azonban a Legfelső Bíróság egy későbbi döntésében az ilyen utólagos visszatérítést tilos rabattnak-nak minősítette.)

*Megengedhetőnek* tartotta viszont azt a kifejezett hirdetést, amely szerint az eladó kötelezte magát az áru 10 napon belül történő *visszavásárlására,* ha a vevő 10 napon belül a szóbanforgó terméket másutt olcsóbban látta.[6]

### 2. *Árreklám és a rabatt-törvény*

A rabatt-törvényt a szakirodalom újabban negatívan ítéli meg; a német és az osztrák jogrendszeren kívül a többi európai jogok enélkül is megvannak. Valójában azonban inkább arról van szó, hogy a Legfelső Bíróság által igen *tágan* értelmezett és alkalmazott törvény akadályozza meg, vagy csökkenti ezen az úton — azaz a rabatt-tilalom révén — a versenyt. Ez már abból is adódik, hogy magának a tényállás lelkét képező *alkalmazási körnek* a meghatározása („a mindennapi élet szokásos szükségletei körébe tartozó cikkek") a gyakorlatban igen tág értelmezést nyert.

A Legfelső Bíróság szerint ugyanis ez alá esik minden olyan áru, amelyre vonatkozó szükséglet a vevőközönség *széles körében* felmerülhet. Eszerint a rabatt fogalmát tágan kell értelmezni és nem szabad a létszükséglettel kapcsolatos cikkekre korlátozni. Ide tartozik tárgyilag — vagyis a mindennapi élet szokásos szükségletei körébe az autó, a szőrmebunda, a színes televízió, a mélyhűtőszekrény, elektronikus számítógépek, fűtőtestek, fürdőszoba-berendezés és szervezett nyári turistautak.

A rabatt-hirdetés megítélésénél a bíróságok a hirdetés *egyértelmű, világos* mivoltának követelményéből indulnak ki. Így pl. tilos rabattnak minősített a Legfelső Bíróság egy szórólapon hirdetett általános árleszállítást, mert a vevők jelentős részében azt a benyomást kelthette, hogy az árengedményt csak a szórólap birtokosai kapják meg. Ugyanilyen, de újságban megjelentetett hirdetést a bíróság nem kifogásolt.

Ezzel elérkeztünk a megengedett általános árleszállítás és a tilos rabatt nyújtása közötti *különbségtételhez,* mint ami a bírósági gyakorlat alapját képezi. A Legfelső Bíróság szerint a különbség abban áll, hogy a bevezetőben említett 3%-ot meghaladó tilos rabatt egyedi, egyes személyeknek, vagy csoportoknak kilátásba helyezett vagy adott engedmény az egyébként követelt árból. Az általános, tehát mindenkinek nyújtott árengedmény ezzel szemben megengedhető. A bíróság úgy vélte, hogy a rabatt-törvénynek az a célja, hogy a vállalatokat világosan megjelölt árengedmények nyújtására ösztökélje, illetve arra, hogy ilyen szándékaikat ne csomagolják egyedi árengedménybe, amellyel a vevőközönség elhatározására nem tárgyilagos módon gyakorolnak befolyást azzal, hogy egy rendkívül előnyös ajánlat benyomását keltik. *Megengedett* pl. egy áruházlánc hirdetése: „Boldog új évet kívánunk ... ma: január 3-án minden 10%-al olcsóbb"; *tilos* viszont egy sportszerkereskedő árreklámja, miszerint mindenkinek, aki nála kívánt vásárolni, egy egész télen át beváltható 1000,— Schilling értékű bónt 850,— schillingért árult.

[6] ÖBl. 1984. 76. old. — Elektrogeräte-Bestpreisgarantie

Joggal éri kritika azt a döntést, amely tilosnak nyilvánította a gyártónak az új áru bevezetésével kapcsolatos azt az akcióját, melynek során bónokat dobott be postaládákba és azt a tényleges vételkor a vételárból levonta. Ez esetben ugyanis nincs szó tilos rabattról, mivel a kereskedő a normálárán ad el, a gyártó azonban nem esik a rabatt-törvény hatálya alá.[7]

Nem esnek a rabatt-törvény alá az ún. nem-valóságos kiárusítási árak, amelyeken nem a vevő személye miatt, hanem az *áru sajátosságai miatt* ad el a kereskedő (pl. kishibás áru, régóta a raktárban heverő vagy már divatjamúlt áru), feltéve, hogy erre a körülményre kifejezetten utalnak. Megengedett az ún. *árhasítás,* vagyis: ugyanazon áru eladása különböző árakon. Ilyen esetek pl. a több darab egy csomagban való árusítása (pl. szappan), a gyártó közvetlen eladásai a végfelhasználónak, regionális árdifferenciák.

*Tilos rabattot* állapított meg a Legfelső Bíróság — mivel a rabattot nem a végfelhasználónak nyújtották, nem a rabatt-törvény, hanem a UWG generálklauzulája, 1. §-a alapján — abban az esetben, amikor három, piacot uraló steierországi sörgyár az évi összrendelés 50%-ára vetítve azoknak a kereskedőknek, akik csak az ő sörüket forgalmazták, 2% éves visszatérítést és 4% hűség-rabattot nyújtott. Ezzel a magatartásával a felperesnek jelentős kárt okozott. A Legfelső Bíróság az alperes magatartását a jó erkölcsbe ütközőnek tekintette, mivel ily módon más sörgyárak részére a sörnek Stájerországban való eladása, ezzel az ottani versenyben való részvétel lehetetlenné vált, illetve legalábbis méltánytalanul megnehezült.[8]

### 3. *Árverseny és az UWG 1. §-a*

Az árverseny — mint erre már utaltunk — a szolgáltatásokkal való versenyzés par excellence eszköze. Bizonyos körülmények között azonban mégis *jó erkölcsbe ütközővé válhat* az UWG alapján. Ez az árverseny bizonyos formáinál merülhet fel. A Legfelső Bíróság találóan (a közvéleménnyel együtt) abból indul ki, hogy minden iparűző, gazdasági tevékenységet kifejtő — amennyiben az árak nincsenek pl. hatóságilag megkötve — árui árát szabadon állapítja meg és az *áralákínálás* alapjában véve az árverseny megengedett eszköze.

Ez akkor is érvényes, amikor a gazdasági tevékenységet kifejtő értékesítés-stratégiai vagy más hihető okból áruit az önköltség alatt adja el. E tekintetben azonban a törvény a kis- és középkereskedelem érdekeire tekintettel bizonyos korlátot állított. Egy 1977-ből származó törvény (Gesetz zur Verbesserung der Nahversorgung und der Wettbewerbsbedingungen. BGBl 1977(392) alapján bizonyos tejtermékek, sütőipari termékek, előre csomagolt hús és cukor nem árusíthatók az önköltség alatt. A szabály a kis- és középnagyságú kereskedőket kívánja védeni a nagyáruházak áralákínálásaitól, melyekre tipikusan az említett körben kerül sor.

[7] Vö. H-G. *Koppensteiner:* Rechtsfragen der Preiswerbung und der Wertreklame. In: *Aicher* (Hrsg.): Das Recht der Werbung. 1984. 278. old.; vö. továbbá: Wolfgang *Schumacher:* Verbraucherschutz bei Vertragsanbahnung. 1983. 349. old.

[8] E döntés kritikáját ld. *Koppensteiner:* Rechtsfragen der Preiswerbung und der Wertreklame. 280. old., aki szerint az árversenyt, mint a szolgáltatással való versenyzés tipikus eszközét nem szabad a piaci struktúrára tekintő kritériumok alapján megítélni.

*Jó erkölcsbe ütközőnek* minősítette a Legfelső Bíróság azt az árversenyt, amelyek során az árat a szokásos kalkuláció alapján adódónak a töredékére szorítják le, ha semmiféle egyéb gazdasági megfontolás nem szolgál ennek alapjául, mint az, hogy minden körülmények között az alákínáló legyen az olcsóbb. Ennek az elvnek a kimondására az az eset késztette a Legfelső Bíróságot, amikor a tej árát a két konkurrens a kereskedelemben egyébként szokásosnak a 10%-ára licitálta le. A bíróság úgy vélte, hogy a verseny *túlhajtásának* veszélye forog fenn, amely a piac működőképességét is aláássa. Az ilyen árverseny ezért már csak a piac szempontjából is tisztességtelen.

Tisztességtelennek tartotta a Legfelső Bíróság azt a hirdetést is, amikor általában bármely konkurrens ára alatti eladást hirdettek anélkül azonban, hogy a saját árat megjelölték volna.[9] Itt ugyanis mind a vevők, mind a versenytársak számára hiányzik a szolgáltatások összehasonlításának valódi lehetősége.

### 4. *Árukapcsolás és értékreklám*

*Nyilvánvaló árukapcsolásról* akkor beszélünk, amikor több szolgáltatást együtt ajánlanak egy áron, azonban az egyes szolgáltatások (áruk) árát *külön is* közlik. *Leplezett* — és ezért *ab ovo* tiltott-árukapcsolásról van viszont szó az esetben, amikor a szolgáltatásokat (árukat) egyetlen áron és együtt kínálják anélkül, hogy azt az egyes áruk szerinti árakra felosztanák. Utóbbi esetben ugyanis fennáll az egyes árak valódi nagysága elleplezésének veszélye. A nyilvánvaló árukapcsolás azonban csak azzal a *feltétellel* megengedett, ha nincs szó tiltott értékreklámról.

Amíg a nyilvánvaló árukapcsolásnál hasonló, vagy a kereskedelmi szokások szerint egymáshoz kapcsolódó áruk együttes ajánlásáról van szó, nem tekinthető ilyennek az idegen áruval való kapcsolás: az *értékreklám.* Ez a nyilvánvaló árukapcsolás egyik *alesete,* melynek egyetlen célja a „főáru" eladásának elősegítése. Az ilyen ajánlatok a Legfelső Bíróság szerint *akkor* ütköznek a jó erkölcsbe, *ha* a kapcsolt áru által kiváltott csábítás oly nagy, hogy az képes *a vevő figyelmét* a tulajdonképpen vásárolni kívánt „főáruról" *elvonni.*

Bár az alapelv ezek szerint világos, a bírósági gyakorlat nem tudott egységes irányvonalat kialakítani a nyilvánvaló árukapcsolás ezen kritikus alesetének megítélésénél. Az egyik esetben egy kávépörkölde — összefüggésben az akkoriban játszódó innsbruck-i téli olimpiai játékokkal — egy, az olimpiáról szóló igen értékes könyvet igen olcsó áron kínált az esetben, ha egyidejűleg 1/2 kg bizonyos fajtájú kávét is vásárolnak. A Legfelső Bíróság önmagában az árukapcsolást nem kifogásolta, azonban a könyv ára miatti csábítási „hatást" túl erősnek tartotta, ezért a reklámot, illetve az akciót megtiltotta. Egy másik esetben azonban a bíróság már arra az álláspontra hajlott, hogy az ilyen árukapcsolások *alapvetően tilosak.* Adott esetben svájci órát kínáltak 199,— schillingért, ha a vevő egyidejűleg 1/2 kg kávét is vásárol. A bíróság itt is az óra rendkívül alacsony ára miatti csábítást kifogásolta, mely akadályozza a vevőt, hogy tárgyilagosan döntsön. Hivatkozott továbbá arra, hogy a tisztességtelen verseny elleni említett törvény: az UWG célja a versenytársak egymástól való védelme mellett a fogyasztók védelme is, *beleértve a védelmet a meggondolatlan vásárlástól.* Ez esetben ugyanis a verseny túlhajtásáról van szó, amikor is a voltaképpeni verseny a főáruról a kapcsolt árura helyeződik át.

A Legfelső Bíróság árukapcsolással, értékreklámmal kapcsolatos legutóbbi döntésében már nem is foglalkozott a főáru árával, hanem, a *kapcsolt árura* koncentrált. Adott esetben egy párnagarnitúra megvásárlása esetén az eladó kilátásba helyezte, hogy egyidejűleg 5000,— schillinggel olcsóbban ad el egy videóberendezést is. A bíróság önmagában a kapcsolt áru fajtája és ára alapján megállapította, hogy az képes a vevő tárgyilagos döntését kedvezőtlenül befolyásolni, ezért az értékreklámot — mint a jó erkölcsbe ütközőt — megtiltotta.

[9] OGH. ÖBl. 1977. 118. old

# SZEMLE

*Faludi Gábor*

## A szerzői jog kizárólagossága a Berni Uniós Egyezményben (BUE) — egy jogeset példáján

### *I. A kizárólagos jog, mint a BUE alapköve*

#### *1. Bevezetés*

Mielőtt hozzákezdenénk a Berni Uniós Egyezményben a szerzőknek biztosított jogok kizárólagosságának vizsgálatához, mindenekelőtt az egyezmény címe akaszt meg, amely szerint az egyezmény az irodalmi és művészeti művek védelmét szolgálja, és benne szerzői jogokról szó sem esik. A cím azonban bizonyos fokig félrevezető, ugyanis pusztán az alapító tagállamok közötti kompromisszumot fejezi ki. Az alapító konferenciát ugyan a „droits d'auteures" oltalmának biztosítására hívták össze, a francia delegáció azonban tiltakozott ez ellen a megjelölés ellen, ugyanis a „droits d'auteures" többes számban szerzői jogdíjra utal. Ragaszkodott viszont „az irodalmi és művészeti tulajdon" fogalmának használatához, ugyanis a francia felfogásnak ez a kifejezés felelt meg. Németországban azonban a szerzői jog „Urheberrecht" koncepcióját fogadták el időközben, és emiatt a német delegáció az „Urheberrecht" kifejezést kívánta a címben viszontlátni. A kompromisszumos javaslat a svájci elnöktől, Numa Droztól származik, aki ezzel a konferenciát és — ez minden túlzás nélkül állítható — az egyezményt is megmentette.[1] A BUE valódi célja már a preambulumban kifejeződik: a tagországok kifejezik abbéli óhajukat, hogy a szerzők műveikhez fűződő jogait a lehető leghatékonyabban ... védjék,[2] és ugyanez a gondolat jelenik meg az I. cikkelyben is: az államok a szerzők jogainak oltalmára alakítanak uniót.[3]

*Faludi Gábor* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] Vö. *Boytha* György: Whose Right is Copyright? GRUR Int. 1983 (7), 383. old.

[2] BUE, német szöveg, preambulum, in.: Claude *Masouyer:* Kommentar zur RBÜ, Genf, WIPO, Heymann-München-Köln, 1981, 201. old.

[3] BUE 1. cikkely, in.: *Masouyer:* fent id. mü, 201. old.

*2. A módszer meghatározása*

Milyen is ténylegesen e jogok jellege, mit jelent a szerzői jog kizárólagossága? Kiindulhatnánk az egyezmény szövegéből, és vizsgálhatnánk, hogy a 8., 9., 11., 11ter., 12., 14., 14ter cikkelyekben említett szerzői jogokat az egyezmény szövege hol és milyen módon korlátozza. Ez a kényszer- és törvényi engedélyek vizsgálatához vezetne, azonban a szerzői jog tartalmára nézve nem adna útmutatást. Amint ezt a fentiekben láthattuk, az egyezmény nem fejezhet ki semmi mást, csak azt, ami a tagállamok jogalkotásában, bírói gyakorlatában és jogtudományában forr ki, és már a BUE címe is igazolja ezt az állítást. Másfelől az egyezmény erős hatást gyakorol a tagállamok szerzői jogára, ezenközben azonban mindvégig szem előtt kell tartania a különböző szerzői jogi rendszerek hagyományos különbözőségeit. Ebből adódik a módszer: megkíséreljük a különböző szerzői jogi rendszerek meghatározó ismérveit történetileg nyomon követni, és ezzel demonstráljuk a kizárólagosság tartalmának módosulását, majd ehhez igazolást keresünk a BUE szövegének értelmezésével.

*3. Történet*

*3.1. Irodalmi és művészeti tulajdon.* Az utánnyomás elleni védelem iránti igény akkor jelent meg, amikor a könyvnyomtatás nagyszámú műpéldányok előállítását tette lehetővé. Ennek alapján nyilvánvaló, hogy védelemben nem a szerzőket, sokkal inkább a nyomdászokat és a „kiadókat" részesítették. Az oltalomnyújtás privilégiumok segítségével történt, tartalma főként az utánnyomás tilalma volt. E tilalom általános érvényű jogi normába történő átírása először Angliában történt meg, ahol a könyvkereskedők céhe (stationars' company) tartotta a kezében a könyvnyomtatást és egy 1557-ből származó királyi rendelet alapján monopolhelyzetet élvezett. Az utánnyomásra vonatkozó jogot (right to copy) csak a céh tagja szerezhetett azzal a feltétellel, ha ezt a jogot a céh nyilvántartásába bejegyezték. Ez a fejlődés egy 1709-ben kibocsátott törvénnyel (Anna királynő törvényével) érte el csúcspontját, amelynek nyilvánvaló célja volt a könyvkereskedők céhe monopolhatalmának letörése, és evégett — mintegy mellékesen — a szerzői jogot a szerző személyében keletkeztette. A törvény szerint a szerzőt és „jogutódját" (assignee) kizárólagos jog illette meg. Az oltalmi idő 14 éves volt, és e határidő elteltével, ha a szerző, illetve örökösei még éltek, a kizárólagos jog újabb 14 évre visszaszállt rájuk. Anna királynő törvénye és ennek elméleti alapjai még ma is messzemenő hatást gyakorolnak a common law országok szerzői jogi jogalkotására. Bár a privilégiumok önkéntes adományozását törvényben biztosított kizárólagos jogok váltották fel, a közjogi aktus helyett a magánjogi szabályozás lépett uralomra, megjelent az irodalmi és művészeti tulajdon fogalma, mindazonáltal ez a szerzői jog = copyright nemcsak a szerzőt, hanem más jogutódot is (assignee) megillethet, ugyanis az irodalmi és művészeti tulajdonjog korlátlanul átruházható (assignable).[4] A szerzői jog ilyen tulajdonjogi felfogása olyan jogalkotáshoz vezet, amely például a szerzői jogot törvénynél fogva más személyre, nem a szerzőre (például filmgyártó, munkaadó, megbízó, stb., lásd e dolgozat II. részét) telepíti. Emellett érdemes egy pillantást vetni arra is, hogy a copyright korlátlan átruházhatósága milyen akadályokat gördít a jogalkotás és jogalkalmazás elé. Az Egyesült Államok 1909-es Szerzői Jogi Törvénye szerint a szerzői jog oszthatatlan (indivisible) és csak egészében volt átruházható. A copyright egyes részjogosítványait a copyright tulajdonos (proprietor) csak licencia szerződéssel engedhette át, egy licenciárius azonban egész más jogi helyzetbe került, mint egy assignee. Mivel nem volt copyright proprietor, ezért például nem indíthatott pert szerzői jogbitorlás miatt (nem volt úgynevezett „standing to sue"-ja). Az oszthatatlanságot az látszott indokolni, hogy a felhasználó eredetileg csak utánnyomással sokszorosíthatta a művet, más felhasználási módok pedig abban az időben még egyszerűen ismeretlenek voltak. A technikai haladás és az ennek nyomán megjelenő új sokszorosítási, terjesztési és reprodukciós módszerek azonban gyökeresen megváltoztatták a helyzetet. Ennek nyomán az oszthatatlan copyright a felhasználás folyamatában a részjogosítványok olyan csokraként jelent meg, amelynek átruházhatónak kellett lennie mind részben, mind egészben. Magától értetődő, hogy az oszthatatlanság a bírói gyakorlatban kezdett bomlani. Terjedelmi okokból el kell tekintenünk az idevágó alapjogesetek részletes megtárgyalásától,[5] ki kell azonban emelni, hogy az oszthatatlanság doktrináját az Egyesült Államok 1976-os Szerzői Jogi Törvénye az oszthatóság elvével váltotta fel: „any of the exclusive rights comprised in a copyright... may be transferred and owned separately.The owner of any particular exclusive right is entitled to the extent of that right to all of the protection and remedies accorded to the copyright owner by this title."[6] Ez azonban még mindig nem jelent végleges megoldást, mivel — amint ez az idézett törvényhely szövegéből is kitűnik — azokat a részjogosítványokat, amelyeket a törvény felsorolása nem tartalmaz, nem lehet az idézetben írt módon átruházni, és nem kizárólagos licencekre a rendelkezést nem lehet alkalmazni. A gyakorlatban azonban számos esetben kívánnak a felek olyan részjogosítványt tulajdonjog átruházás szándékával átruházni, amelyet a törvény expressis verbis nem tartalmaz (például a szerződés tárgya csak a folyóiratban részletekben történő közlés joga). A jogszerző ebben az esetben nem minősül copyright ownernek, és ez — a korábbiakhoz hasonlóan — hatással van jogi helyzetére. Vagy felhozható az a gyakorlatban szintén sűrűn előforduló eset is, amikor pusztán a szerződés megfogalmazásán, illetve értelmezésén múlik, hogy kizárólagos vagy nem kizárólagos felhasználásról van-e szó. A copyright oszthatóságának elfogadása ugyan jelentős lépésnek tekinthető a szerzői jog más — kontinentális — felfogásainak irányába, mindazonáltal alapvető, döntő különbségek mutatkoznak a két rendszer között: például lajstromozási kötelezettség, a nyilvánosságra hozatal hatása, és a jogátruházás időbeli hatálya. Az utóbbi esetre vonatkozó határidő (e szerint 35, illetve bizonyos esetekben 40 év elteltével száll vissza a copyright ownership a szerzőre) arra nyújt módot, hogy a felhasználó vagy különböző felhasználók az oltalmi idő jelentős részében jogtulajdonosként lépjenek fel, és a copyright sorsáról szerződések útján vagy akár a bíróság előtt is a szerző közreműködése nélkül döntsenek.[7]

Valószínűleg a copyright rendszer fent vázolt sajátosságai is közrehatottak abban, hogy személyiségi jogi ele-

[4] Vö.: *Boytha:* i.m., 380. old., *Benárd* Aurél—*Timár* István (szerk.): A szerzői jog kézikönyve, KJK, Bp. 1973., 20. s köv. oldalak (a továbbiakban: kézikönyv).

[5] Vö.: *Nimmer:* On Copyright 10.01., 10.02. §§, 10.4. s köv. old., W.R. *Cornish:* Intellectual Property, Sweet and Maxwell, London, 1981., 375. s köv. old.

[6] Az USA Szerzői Jogi Törvénye, 17 USC Sec. 201 (d) 2.

[7] Vö.: *Boytha:* i.m. 380. old.

mek az Egyesült Államok szerzői jogában csak a legutóbbi időkben fedezhetők fel. Mindenekelőtt természetesen olyan esetek kerültek bíróság elé, amelyekben nem vagyoni, hanem személyiségi jogi oltalmat kért a felperes,[8] majd a nyolcvanas években néhány szövetségi állam, nevezetesen Kalifornia, New York állam és Massachusetts törvényhozása fogadott el a képzőművészet területén a szerzőség elismerésére és a torzítás elleni védelemre vonatkozó jogszabályokat. Mindenesetre azonban joggal állapítható meg, hogy a szerző személyiségi jogainak általános elismeréséről az Egyesült Államokban nem utolsó sorban alkotmányjogi megfontolásokból is még nem lehet beszélni.[9]

A francia fejlődéssel sajnos terjedelmi okok miatt nem tudunk részleteiben foglalkozni, dióhéjban azonban elmondható, hogy a francia szerzői jogban a feudális privilégiumok eltörlése után a Nagy Francia Forradalom során a természetjogi gondolkodás terjedésével a tulajdonjogi megközelítés került előtérbe és még ma is ez a felfogás uralja a jogalkotást, a továbbiak során azonban a rendszer kiegészült azzal a „modullal", hogy a szerzőt a tulajdonjogi jellegű szerzői jog mellett személyiségi jog is (droit morale) megilleti. Ezt a „komplex" jogvédelmet előbb a jogtudományon izmosodó bírói gyakorlat, majd az 1957-es Szerzői Jogi Törvény építette ki.[10] Nem tagadható, hogy tekintélyes különbségek állnak fenn a common law országok és a francia szerzői jog között: például kit illet a szerzői jog, a droit morale megléte, oltalmi idő, stb., mégis a fentiekben tárgyalt szerzői jogokat kizárólagos és egyidejűleg elidegeníthető jogként (eltekintve a droit morale-tól) jellemezhetjük.

*3.2. A személyiségi jog mint kiindulópont.* A fentiekben azt a fejlődést kíséreltük meg ábrázolni, amelyben a személyiségi jogi elemek csak törvényi adalékként (Egyesült Államok), vagy a tulajdonjogi védelem kiegészítéseként (Franciaország) jelennek meg. A továbbiakban azokat a megoldásokat és elméleti alapjaikat vázoljuk, amelyek a szerző személyiségének védelmét fogadják el axiómaként.

Mindenekelőtt a német fejlődés érdemel említést, ugyanis már a porosz „Allgemeines Landrecht" 998. §-a is tartalmazott rendelkezést a kiadói jogról, eszerint a kiadót a szerzővel kötött írásbeli szerződés alapján utánnyomás elleni védelem illette. Ilyen értelemben azt is mondhatjuk, hogy a kiadói szerződés joga megelőzi a tulajdonképpeni szerzői jogot. Hasonló fejlődés figyelhető meg Svájcban, Ausztriában és Magyarországon is.[11] Az 1837-es porosz törvény, amely a tudományos és művészeti művek tulajdonjogának védelméről szól, tekinthető az első modern német szerzői jogi törvénynek, bár az „Urheberrecht" kifejezést először az 1865-ös bajorországi törvény használja. Az egyesített Németország 1870-ben hozott első szerzői jogi törvénye is ezt a megközelítést fogadta el, és már címében is utalt arra, hogy az irodalmi, művészeti és tudományos művekre vonatkozó szerzői jogokról (Urheberrechte) szól. Ennek nyomán terjedt el az a nézet, hogy a szerzői jog az alkotó folyamattal a szerző személyében keletkezik. Ehhez hozzájárultak azok a híres filozófiai tanok is, amelyek szintén ezt az álláspontot képviselték (Kant szerint a szerző művéhez fűződő joga ius personalissimum, Fichte pedig azt vallotta, hogy a szerző eszméi abban a formában, ahogy megjelentek a nyilvánosság előtt, elidegeníthetetlenek). Másfelől bebizonyosodott a gyakorlatban is, hogy a tulajdonjog átruházása és az oltalmazott művek felhasználására kötött szerződések között jelentős, elvi különbségek vannak (például: pusztán egy könyv birtoklása illetve a könyv tulajdonjogának adásvétellel történő megszerzése egyáltalán nem eredményezi per se szerzői jogi jogosítványok átszállását).[12]

Ezek a hatások a dualisztikus és monisztikus szerzői jogi elméletekben tükröződnek. A kezdetet Gierke tana jelenti, aki a szerzői jogot főleg eszmei tartalommal telíti. Szerinte a szerzői jog olyan jog, amelyet a műnek a személyiséghez való szoros tartozása határoz meg és határol be. A gazdasági vonatkozások, vagyis a felhasználás és ennek vagyoni vonzatai tulajdonképpen csak e személyiségi jog kisugárzásaként foghatók fel. E nézet figyelmen kívül hagyja, „hogy a szerző anyagi érdekeinek védelmét is előtérbe kell helyezni".[13]

A dualisztikus elmélet legnevesebb képviselője Joseph Kohler, akinek nevéhez fűződik az anyagtalan javak jogának elmélete. Nézete szerint a szerzői jog a művön, mint gazdaságilag értékesíthető anyagtalan jószágon (ma azt mondanánk: szellemi terméken) keletkező kizárólagos jog. E szerzői jog mellé lép az úgynevezett „Individualrecht" (erkölcsi jog), amely nem más, mint egy általános értelemben vett személyiségi jog. E nézet modern képviselői a fenti elméletet azzal egészítették ki, hogy a szerzői jog eleve kettős jog (Doppelrecht). Ezt az elméletet amiatt érték kritikák, hogy a személyiségi jogi és vagyoni elemeket elválasztja, holott ezen érdekek több oldalú védelme egységet képez.[14]

A monisztikus felfogás legnevesebb képviselője Ulmer. Kifejtette, hogy a személyiségi és vagyoni elemek (például egy kiadói szerződés megkötésekor) elválaszhatatlanul összefonódnak. A szerződéskötéskor hozott szerzői döntés ugyanis természetszerűleg kihat a személyiségi jogokra is. Más oldalról nézve pedig szerzői jogbitorlás esetén, amely a példa szerint kizárólag személyiségi jogokat érint, megfelelő előfeltételekkel vagyoni igények is keletkezhetnek. A szerzői jog lényegét Ulmer egy fa képén vezeti le. A fa gyökerei a személyiségi és vagyoni érdekek, amelyeket a szerzői jog hivatott védeni. A fa törzsét képezi a szerzői jog maga, amely — mint a fatörzs — egységes és ennek következtében, mint a későbbiekben láthatjuk, elidegeníthetetlen. Az egyes szerzői jogi jogosítványokat a fa ágaihoz és gallyaihoz hasonlíthatjuk. A személyiségi jog kettős szerepet tölt be: egyrészt áthatja a szerzői jog egészét (tágabb értelemben), másrészt a szerzői jogi jogosítványok egy részét foglalja magában (szűkebb értelemben).[15]

A fenti fejtegetésből következik, hogy a szerzői jog egészében elidegeníthetetlen, egyes részjogosítványai azonban szerződéssel átengedhetők. A felhasználó felhasználói jogokat — természetesen kizárólagos felhasználói jogokat is — szerezhet, amelyeket származtatott jogoknak (Tochterrechte) kell tekintenünk, míg a szerzőnek az az alapvető joga, hogy műve felhasználásából — ha azt engedélyezi — anyagi hasznot húzzon, eredeti jogként (Mutterrecht) elidegeníthetetlenül a szerzőt illeti. Másként kifejezve

[8] Pl. a híres „Crimi" eset, amelyet Thomas *Dreier:* Das Urheberpersönlichkeitsrecht in den USA..., GRUR Int. 1985. (8)9. 526. oldalon említ.

[9] *Dreier:* i.m. 531. s köv. old.

[10] Vö.: Kézikönyv: 25, 26, 34, 35. old., valamint Eugen *Ulmer:* Urheber- und Verlagsrecht, Springer, 1960., 2. kiadás 52. s köv. old., *Boytha:* i.m. 380. old.

[11] Lásd: *Boytha:* i.m. 381. oldal.

[12] Lásd: *Boytha:* i.m. 382. oldal, Ulmer: i.m. 53. s köv., 91. s köv. old., Kézikönyv: 30. old.

[13] Vö.: *Ulmer:* i.m. 95. old., Kézikönyv: 31. oldal.

[14] Vö.: *Boytha:* i.m. 382. old., *Ulmer:* i.m. 97. old., Kézikönyv: 30. old.

[15] Lásd: *Ulmer:* i.m. 999. s köv. old., *Boytha:* i.m. 383. old., Kézikönyv: 37. old.

tehát a szerzői jogok élvezetét fenntartjuk a szerző számára, az egyes részjogosítványok azonban átengedhetők. Eredetileg, mint láttuk, a szerzői jog kizárólagos és elidegeníthető jog volt. A kizárólagosság jellege megváltozott, ugyanis az egykori egyszerű tiltó jog engedélyezési joggal bővült, illetve engedélyezési joggá alakult, amelyet a szerzőtől elvitatni semmilyen értelemben nem lehet, ugyanis a szerzőt és kizárólag a szerzőt illeti a fa törzsével jelképezett az a jog, hogy műve bármilyen felhasználását engedélyezze, arra felhatalmazást adjon, és ennek következtében e jog elidegeníthetetlen. Ez azokra az esetekre is vonatkozik, amikor úgynevezett törvényi vagy kényszer engedélyek korlátozzák a szerző jogát. E jogintézmények is az engedélyezés folyamatát érintik. Ilyenkor azonban messzemenően figyelembe kell venni a szerzői jogban felmerülő hármas érdekcsoportot. Egyfelől a szerző érdekeit, másfelől a köz, a nyilvánosság műhöz történő hozzáférési lehetőségeit, harmadszor — és ez az érdek a modern szerzői jogban egyre erősebben jut érvényre — a műveket a nyilvánossághoz közvetítő szervezetek érdekeit is szem előtt kell tartani. Meg kell kísérelni köztük a mindenkit kielégítő egyensúly megteremtését. Ez az érdekkonfliktus nemcsak a szerzői jogok fenti korlátaira vonatkozik, hanem a felhasználási szerződések világát is áthatja.

E ponton említhetjük a magyar szabályozást, amely részletes rendelkezéseket tartalmaz a felhasználási szerződésekről. E szabályoktól a szerző hátrányára nem lehet eltérni.[16] Bár ez az utalás látszólag nem alapozza meg az alábbi állítást, mégis több oldalról is alátámasztottnak tűnik az a vélemény, hogy a szerzői jog fejlődésének útja a felhasználási szerződések részletes és a fentiekben kifejtett érdekkonfliktust messzemenően átkaroló szabályozása.

Összefoglalásképpen megállapíthatjuk, hogy a modern szerzői jog kizárólagossága már nem az eredeti értelemben felfogott tiltó jog, hanem engedélyezési jog, amely elidegeníthetetlen, élvezete a szerzőnek van fenntartva, egyes részjogosítványai azonban szerződéssel átengedhetők.

### *4. A kizárólagosság mint a BUE építőköve*

Ami az egyezményt illeti, a fentiekkel úgy hozható összhangba, hogy rendelkezéseiben a kizárólagos jogok, illetve e jogok jellege egyértelműen kifejezésre jut: például a 9. cikkely (1) bekezdését idézzük: „Az ezen Egyezmény alapján védett irodalmi és művészeti művek szerzőit megilleti az a kizárólagos jog, hogy műveikről bármely módon és formában többszörösítés csak az ő engedélyükkel készüljön". Az úgynevezett minimális jogok (Mindestrechte) bármelyikét fölhozhattuk volna példaként.

A számunkra elérhető kommentárok hallgatnak a kizárólagosság jellegéről, azt azonban mindegyik megállapítja, hogy abból, hogy a 6$^{bis}$ cikkely (1) bekezdése szerint „a szerző vagyoni jogaitól függetlenül, sőt még azok átruházása után is megtartja" az úgynevezett minimális jogokat, még nem következik, hogy a BUE a szerzői jog dualisztikus felfogását osztaná.[17]

A Masouyer kommentár kiemeli, hogy a szerző csak az őt megillető jogosítványok egyikének vagy másikának gyakorlását engedheti át,[18] a Nordemann kommentár a szerzői jogok teljes átruházásának a lehetőségét kizártnak tekinti[19]. Mindegyik kommentár siet azonban hangsúlyozni, hogy a kizárólagosság tartalmának, és az átruházási lehetőségeknek a meghatározása a tagországok belső törvényhozását illeti. Ezt azonban bírálni kell amiatt, hogy mivel a BUE 2. cikkely (6) bekezdésében a szerző jogutódjára való hivatkozással („... a védelem a szerző vagy más jogosult javára áll fenn")[20] a teljes jogátruházást lehetővé teszi, feloldhatatlan ellentmondás keletkezik, mivel e rendelkezés a kizárólagos jogok fent kifejtett jellegével, amelyet egyébként az egyezmény is tükröz, nem egyeztethető össze.

Egy másik ellentmondás az által keletkezik, hogy a 6$^{bis}$ cikkely (1) bekezdés szerint expressis verbis csak a minimális jogok tekinthetők elidegeníthetetlennek, és az egyezmény logikája ezzel még egy törést szenved. Az egyezmény azonban el kell, hogy viselje az eltérő nemzeti megoldásokat tükröző belső konfliktust, mivel e törések a kezdetben említett kompromisszum elkerülhetetlen következményei, amelyeket minden nemzetközi egyezmény, így a BUE is szükségszerűen magában hord.

## *II. A jogeset*

### *1. A kérdés*

Oltalomban részesül-e egy uniós állam szerzője egy másik államban, ha a származási országban a szerzői jogok nem a szerzőt, hanem eredeti jogszerzés alapján más személyt illetnek?[21] A kérdés már önmagában is idegennek tűnik a magyar szerző számára. A magyar szerzői jogban ugyanis a más javára keletkező eredeti jogszerzés ismeretlen, és ha tulajdonjogi analógiát kívánnánk alkalmazni, bizonyára tévútra jutnánk. A tulajdonjogban ugyanis az eredeti és a származékos jogszerzés között az a különbség, hogy a jogszerzőt a tulajdonjog az előző tulajdonos jogának korlátaira tekintet nélkül, vagy azokra tekintettel, azokkal terhelten illeti meg. Az eredeti jogszerzés példájául szolgálhat akár az elbirtoklás, akár a kisajátítás. Az első esetben „elbirtoklás útján megszerzi a dolog tulajdonjogát, aki a dolgot sajátjaként tíz éven át szakadatlanul birtokolja". A második példában „ingatlant közérdekből — a külön jogszabályban megállapított célokra — az állam javára ki lehet sajátítani".[22] Természetesen egyik jogintézménynek sincs köze a szerzői joghoz, pusztán azt kíséreltük meg a törvényhelyek idézésével bizonyítani, hogy az eredeti jogszerzés a tulajdonjogban mindig jogelődöt (egy előző tulajdonost, vagy tulajdonosokat) feltételez, akinek (akiknek) a tulajdonjogát azután a jogszerző vagy korlátozásokkal, vagy — mint példáinkban is — anélkül szerzi meg.

### *2. Eredeti jogszerzés a szerzői jogban*

A szerzői jogban a fent vázolt jogi megoldás elképzelhetetlen, mivel a szerzői jog csak a mű alkotásával ke-

[16] *Boytha* György: The Berne Convention and the socialist countries with particular reference to Hungary, kézirat, 1986. 6., 13. old.

[17] *Bappert—Wagner:* Internationales Urheberrecht Kommentar, Beckscher Verlag, 1956. 86. old.

[18] Claude *Masouyer:* i.m. 19. oldal.

[19] *Nordemann—Vinck—Hertin:* Internationales Urheberrecht, Kommentár, Werner Verlag 1977., 36., 65. old.

[20] BUE 2. cikkely 6. bekezdés.

[21] A kérdés tulajdonképpen a Budapesten 1986. június 27—28-án rendezett szerzői jogi szeminárium egyik témája. A rendezvényen egyrészt svájci doktorandusok vettek részt, dr. M. *Rehbinder* és dr. U. *Uhtenhagen* (SUISA) vezetésével, magyar részről fiatal gyakorló jogászok, oktatók és végzős hallgatók voltak jelen. A magyar résztvevők munkáját dr. *Vékás* Lajos professzor, és a Szerzői Jogvédő Hivatal részéről dr. *Boytha* György főigazgató és dr. *Gyertyánffy* Péter főosztályvezető helyettes irányította.

[22] Ptk. 121, 172. §§.

letkezhet és általában ennél fogva a szerzőt illeti. Ebből adódik, hogy még akkor is, ha egyes országok szerzői jogi törvényei alapján a szerzői jog egészében átruházható,[23] nem beszélhetünk eredeti jogszerzésről, mert a szerző személyiségétől és az ebből eredő jogoktól nem tekinthetünk el. Másfelől az előzőekben tárgyalt megkülönböztetés az eredeti és származékos jogszerzés között nem játszik döntő szerepet azokban az országokban, ahol a szerzői jog átruházhatóságát vallják. Eredeti jogszerzésről tehát csak olyankor beszélhetünk, ha a szerzői jog ex lege nem a szerzőt vagy nemcsak a szerzőt illeti. Az összes ilyen eset tárgyalását nem tűzhetjük célul, mert meghaladná a tanulmány kereteit.

Előre kell bocsátani, hogy ezek az esetek főképpen a filmeknél, gyűjteményes műveknél, hang- és képhordozók előállításánál, valamint munkaviszonyban álló szerzők műveinél fordulhatnak elő. Ilyenkor azonban valóban eredeti jogszerzés következik be harmadik személyek javára? A magyar szerzői jog alapján bemutatható a kérdés egyik megközelítése.

Ha a munkáltató a munkaviszony tartalma alapján a mű felhasználására jogosult, és a szerző művét átadja, ez az átadás a nyilvánosságra hozatalhoz való hozzájárulást jelent. A felhasználás joga ilyenkor átszáll a munkáltatóra feltéve, hogy a mű elkészítése a szerzőnek munkaköri kötelessége volt. A munkáltató a felhasználási jogot csak azzal a korlátozással szerzi meg, amit a munkaviszony tartalma szab meg, és csak működési körén belül gyakorolhatja.[24] A jogalkotó e nyomon halad tovább amikor kimondja, hogy abban az esetben, ha a munkáltató a fentiek szerint felhasználási jogot gyakorol és ennek során harmadik személlyel felhasználási szerződést köt, a szerzői díj összegének meghatározott hányada a szerzőt illeti meg.[25] Ebből már látható, hogy a szerzői jog kizárólag a szerző személyében keletkezhet, a munkáltató pusztán felhasználási jogot szerez a mű átadása után törvényi engedély alapján.

A filmeknél is hasonló elméleti alapokon nyugszik a magyar szerzői jog megoldása. A filmre vonatkozó szerzői vagyoni jogokat jogutódként a filmgyár szerzi meg a szerzőkkel kötött szerződések alapján. A törvény szerint e jogokat harmadik személyekkel szemben a filmgyár gyakorolja, ugyanakkor felléphet a szerzők személyhez fűződő jogai védelmében is.[26] A példák azt az állítást kívánják indokolni, hogy eredeti jogszerzés azon jogrendszerek szerzői jogában, amelyekben a szerzői jog elválaszthatatlanul összefonódik a szerző személyével, abban keletkezik, és ennél fogva elidegeníthetetlen, nem következhet be. Ez abban az esetben is igaz, ha pénzügyi, értékesítési vagy más szempontok eltérő megoldásokat kívánnának, e szempontok azonban úgyis érvényesíthetők, ha a jogalkotó a szerzői jog legfontosabb alapelvét — a szerzőhöz tartozást — érintetlenül hagyja.

Különösen a common law rendszerekben, amelyek hagyományosan a szerzői jog tulajdonjogi felfogását fogadják el, figyelhetünk meg példákat harmadik személy eredeti jogszerzésére. Az Egyesült Királyság szerzői jogi törvényének 4. §-a úgy rendelkezik, hogy ha a művet a szerző munkaviszony vagy tanulmányi viszony (apprenticeship) keretében nyilvánosságra hozatal céljával alkotja, a szerzői jog általában a szóban forgó sajtótermék tulajdonosát illeti. Különös szabályok vonatkoznak a megbízás alapján készített fényképekre, festményekre és rajzokra. Ilyenkor a szerzői jog jogosultja a megbízó. A 3. bekezdés a fentieket azzal egészíti ki, hogy azokban az esetekben amelyekre az előző rendelkezések nem alkalmazhatók, az a harmadik személy rendelkezik a szerzői joggal, akivel a szerző szerződési vagy tanulmányi viszonyban áll. A törvény II. része, amely a hangfelvételekre, filmekre, rádióadásokra, stb. (tehát az egyes műfajokra) vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, a mű előállítóját tekinti bizonyos előfeltételekkel szerzőnek.[27] Az Egyesült Államok szerzői jogi törvénye hasonló elméleti alapon egyértelműen kimondja, hogy a törvény alapján védett műre vonatkozó szerzői jog eredetileg a mű szerzőjét vagy szerzőit illeti; ha a művet megbízásra vagy munkaviszonyban készítették, a munkáltató, vagy az a személy, akinek részére a mű készült tekintendő szerzőnek és rendelkezik a szerzői jog összes részjogosítványával, kivéve ha a felek írásban másképp állapodtak meg.[28]

E megoldások még Anna királynő idejére nyúlnak vissza, aki kizárólagos szerzői jogokkal a nyomda-kiadókat ruházta fel.[29] E törvény hatása egyfelől a szerzői jog tulajdonjogként történő felfogása, másfelől korlátlan átruházhatósága. Hogy ez a jogi megoldás a BUE-val összhangba hozható-e, az a kérdés, amit megkísrelünk megválaszolni. (Természetesen más olyan rendelkezéseket is kereshettünk volna, amelyek a szerzői jogi értelemben felfogott, tehát ex lege bekövetkező eredeti jogszerzést illusztrálják, azonban a felhívott normák elegendőnek tekinthetők a probléma felvázolásához.)

### *3. A BUE és harmadik személyek eredeti jogszerzése*

*3.1. A BUE alkalmazandó rendelkezései.* Előre kell bocsátanunk, hogy azok a jogi normák, amelyek szerint a szerzői jog jogosultjai harmadik személyek vagy harmadik személyek is, a BUE alkalmazása szempontjából a származási ország jogának tekintendők. A tényállás szerint mind a származási ország, mind az oltalmi ország uniós állam, tehát a BUE alkalmazható.[30] Ez a megállapítás mindenekelőtt azért lényeges, mert az alábbiakban tárgyalandó minimális jogok kizárólag az uniós államok szerzőit illetik meg.

Másodszor meg kell vizsgálnunk, hogy harmadik személyek a BUE szerint tekinthetők-e szerzőnek, mivel a tényállás szerint a szerzői jog harmadik személyeket illet eredeti jogszerzés alapján. Az idevágó 2. cikkely 6. bekezdés kimondja: „Ez a védelem a szerző vagy más jogosult javára áll fenn". Az egyezmény német szövege a következőképpen hangzik: „Dieser

[23] Például úgynevezett „assignment" útján. Ld: *Nimmer:* On copyright 10.01., 10.02. §§, 10.4 s köv. oldal, valamint az Egyesült Királyság Szerzői Jogi Törvényének 36. § (Copyright Act, 1956, amelyet módosítottak az 1971-es, 1982-es és 1983-as Szerzői Jogi Módosító Törvények), Blatt für Patent-, Muster- und Zeichenwesen, 1958/11, 12, 1973/5, 1985/1, vagy az Egyesült Államokban: Szerzői Jogi Törvény Title 17, USC, 204. §.

[24] Szjt. 14. § (1969. évi III. törvény).

[25] 9/1969. (XII. 29.) MM. sz. rendelet, amelyet módosított a 4/1978. (XII. 7.) KM. sz. valamint a 15/1982. (XI. 20.) MM. sz. és a 15/1983. (VII. 12.) MM. sz. rendelet 12. §.

[26] Szjt. 41. §. (3) bek.

[27] Vö.: az Egyesült Királyság Szerzői Jogi Törvényének 4. §-val és II. részével, lásd: a 23. lábjegyzetet.

[28] Vö.: az Egyesült Államok Szerzői Jogi Törvénye, Title 17 USC Copyright 201. § a, b.

[29] Vö.: *Boytha:* i.m. 380. s köv., *Ulmer:* i.m. 51., 52. old., Kézikönyv: 20. s köv. old.

[30] Vö.: *Nordemann—Vinck—Hertin:* i.m. 12. old., továbbá Botschaft zu einem Bundesgesetz über das Urheberrecht (Urheberrechtsgesetz (URG), zur Pariser Fassung der Berner Übereinkunft ... und zur Pariser Fassung des Welturheberrechtsabkommens ... von 29 August 1984/76. old., *Bappert—Wagner:* i.m. 85. s köv. old., *Masouyer:* i.m. 1., 41. s köv. old.

Schutz besteht zugunsten des Urhebers und seiner Rechtsnachfolger oder sonstigen Inhaber ausschliesslicher Werknutzungsrechte". E két szöveg alapján könnyelműen azt a következtetést lehetne levonni, hogy a „más jogosult" illetve „sonstige Inhaber ausschliesslicher Werknutzungsrechte" fogalma azokat is magában foglalja, akik eredeti jogszerzés alapján a szerzői jog jogosultjai. Ez azonban egyrészt olyan tág nyelvtani értelmezés lenne, amely megengedhetetlen, mert a szavak általánosan elfogadott jelentésétől eltér, másrészt nem téveszthetjük szem elől, hogy sem a német szöveg, és a magyar fordítás mégannyira sem tekinthető az egyezmény hivatalos szövegének. A BUE 37. §-a alapján csak az angol és a francia szövegek tekinthetők hivatalosnak, és a szöveg értelmezésére vonatkozó vita esetén a francia szöveg az irányadó[31] Az angol szövegben „his successors in title", a franciában „ses ayants droit" szerepel. A német fordítás ehhez azt az értelmező kiegészítést fűzi, hogy „sonstige Inhaber ausschliesslicher Werknutzungsrechte" is a szerzői jog jogosultjai lehetnek, a magyar szöveg pedig egyszerűen eltér az eredetitől, és „más jogosult"-at említ. A kiegészítés illetve a „félrefordítás" indoka az, hogy ezzel a szerzői jog egyéb jogosultjait egyrészt meg kívánják különböztetni a jogutódoktól, akiket bármilyen jogalapon szerzői jogi jogosítványok illetnek meg, másfelől egyenrangúvá teszik a szerzői jog örököseit minden élők közötti jogszerzővel.[32] Azonban ha minden ilyen esetet egy csokorba fogunk is, a jogszerzők csak származékos módon szereznek többkevesebb szerzői jogi részjogosítványt a szerzőtől, mi pedig azt kutatjuk, hogy eredeti jogszerzéssel keletkezhet-e a szerzői jog más személyében.

Így tehát eljutunk a szerző fogalmához, amely a BUE minden szövegében szerepel, azonban nincs definiálva. Mindazonáltal általánosan elfogadottnak tekinthető az egyezmény kommentárjai alapján, hogy szerző a BUE értelmében a természetes személy, aki a művet megalkotta. Ezt mindenekelőtt azzal lehet indokolni, hogy a szerzői jog alkotási folyamat nélkül nem keletkezhet, ez pedig csak természetes személyekhez kötött.[33] Magától értetődően azonban ez a megállapítás nem korlátozza — és nem is korlátozhatja — az egyes jogrendszereket abban, hogy más jogalanyokat is — főképp jogi személyeket — bizonyos esetekben (lásd fentebb) ex lege szerzőnek tekintsenek. Éppenséggel a jogrendszerek között a szerző fogalmának meghatározásában fennálló különbségek okozzák, hogy mind a BUE eredeti szövege, mind pedig a revíziós konferenciák gondosan elkerülték a definiálást.[34] Az uniós államok egyébként sem kötelesek szerzői jogi törvényeiket a BUE-val összhangba hozni. Ha kevesebb jogot biztosítanak szerzőik számára, mint a BUE, akkor elképzelhető, hogy más uniós állam szerzői az egyezményben biztosított jogok alapján előnyösebb helyzetbe kerülnek, mint az adott állam szerzői. Összességében megállapíthatjuk, hogy a BUE értelmében csak a mű alkotóját lehet szerzőnek tekinteni, de az egyezmény nem érinti más jogalanyok nemzeti jogrendszerek által biztosított eredeti szerzőségét.

### 4. *A javasolt megoldás*

A megoldás a BUE idevágó rendelkezésein, nevezetesen a belföldiekkel azonos elbírálás és a minimális jogok elvén alapul. Emellett figyelembe kell venni, hogy azon személy, akit a tényállás harmadik személyként jelöl, valamint az alkotó-szerző között a származási országban kétségkívül szerződési vagy ezzel analóg viszony áll fenn, amely többek között a vagyoni aspektusokat minden bizonnyal részletesen szabályozza. E jogviszony érvényességét, tartalmát és egyéb elemeit az oltalmi országban nem szabad vizsgálnunk, mert egyrészt a BUE főszabályként a szerződésekre nem vonatkozik, másrészt a territorialitás elve a szerzői jogban kizárja olyan elemek vizsgálatát, amelyek szabályozása a nemzeti jogokban történik.

Az oltalmi országban a felhasználót az a harmadik személy, aki a származási ország törvényénél fogva szerzőnek tekintendő, általában szerződés útján jogosítja fel a felhasználásra. E szerződések rendszerint tartalmaznak jogszavatossági kikötést, amely fölöslegessé teszi a harmadik személy jogállásának — jogosítottsága megalapozottságának — vizsgálatát. Ezen kívül e szerződések szükségszerűen rendelkeznek az ellenértékről (szerzői jogdíjról), amelyet a felhasználónak fizetnie kell. Ennélfogva az alkotó-szerző vagyoni jogai érvényesítésének kutatásától el lehet tekinteni.

Nem így áll azonban a helyzet a szerző személyiségi jogaival. A BUE 6bis cikkely 1. bekezdése alapján a szerző vagyoni jogaitól függetlenül, sőt még azok átruházása esetén is megtartja az úgynevezett minimális jogokat, amelyek azokat a személyiségi jogi jogosítványokat fogják át, amelyek a BUE szerint elidegeníthetetlennek tekintendők. Ha pedig az oltalmi ország szerzői jogi törvénye is nyújt személyiségi jogi oltalmat a szerzőknek, akkor e jogokat az alkotó-szerző a belföldiekkel azonos elbírálás elve alapján igényelheti: „a szerzők élvezik ... mindazokat a jogokat, amelyeket a hatályos (szerzői jogi) törvények a belföldi szerzőknek ... biztosítanak ..., valamint az ezen egyezményben külön felsorolt jogokat" (BUE 5. cikkely 1. bekezdés).

Ezen állásfoglalás további igazolására felhívható az egyezmény normáinak értelmezésére vonatkozó széles körben osztott felfogás. Az egyezmény preambulumában megfogalmazott célja: „hogy az irodalmi és művészeti művekre vonatkozó szerzői jogokat a lehető leghatékonyabban és legegyöntetűbben védje". Ez bizonyára megalapozza azt az állítást, hogy a szerzőt védő rendelkezéseket tágan kell értelmezni.[35]

Befejezésként megkíséreljük az eredményt összefoglalni.

1. A BUE értelmében csak az alkotó-szerzőt lehet szerzőnek tekinteni, függetlenül attól, ha a szerzői jog a származási ország törvénye alapján harmadik személyt vagy harmadik személyt is illet.

2. E harmadik személy szerzőségét a BUE nem érinti, és e szerzőséget az oltalmi országban csak származékos jogszerzésként lehet fölfogni.

3. Az alkotó-szerző az oltalmi országban a belföldiekkel azonos elbírálás elve alapján a minimális jogokat, valamint az oltalmi állam szerzői jogában biztosított személyiségi jogokat élvezi.

[31] Lásd: BUE 37. cikkely 1/a, c.

[32] Lásd: *Nordemann—Vinck—Hertin:* i.m. 35. s köv. old., *Masouyer:* i.m. 19. old.

[33] Lásd: *Nordemann—Vinck—Hertin:* i.m. 35., 36. old.

[34] Lásd: *Nordemann—Vinck—Hertin:* i.m. 35., *Bappert—Wagner:* i.m. 64. old.

[35] *Nordemann—Vinck—Hertin:* i.m. 20. old.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

*Prugberger Tamás*

**A fizetésképtelenségi jog kultúr- és gazdaságtörténete a mai problémák tükrében.***

*1.* Jóllehet egy könyv ismertetéséről van szó, amelyet Török Gábor szakjogász továbbképzési anyagnak írt gazdasági jogászok számára, a tartalom azonban ennél sokkal többet ad. Török Gábor könyve ezzel szemben nemcsak a közgazdász és a gazdasági jogász számára érdekes olvasmány, hanem — megítélésünk szerint — egy gazdaság-, sőt kultúrtörténész számára is.

*2.* Minden társadalom — a legkorszerűbben Polányi Károly által kikutatott[1] — primitív korától kezdve a jog szempontjából három irányból nézhető. Az egyik: az emberek privát együttélésének és magánvagyoni viszonyainak jogi szabályozása, a másik az emberi együttélés társadalmi-szervezeti oldalának jogi rendezése, míg végül a harmadik az árutermelés kialakulásával jelent meg. A mai modern viszonyok között ez a gazdasági jog, aminek embrionális csírája a kereskedelmi termékcsere-ügyletekből származott jogok és kötelezettségek szabályozása volt, ide értve az adósságok behajtását is. Török Gábor az intézmény kultúr- és gazdaságtörténeti aspektusú jogfejlődését a római jogtól kezdve mutatja be, ahol még külön nevesített csődjog még nem volt, hanem az még a végrehajtás keretében jelent meg. Ez a végrehajtás a személyi fogvatartástól és megsemmisítéstől (megölés vagy elűzés) kiindulva az „universalis" vagyoni végrehajtáson keresztül egyre finomodva a „sigularis" vagyoni végrehajtásig jutott el. A praetori jogfejlesztés e vagyoni végrehajtás intézményét már úgy alakította, hogy abban már fellelhetők a modern csődjog egyes strukturális intézményelemei. Mint Török Gábor bemutatja, a végrehajtást az adós *egész* vagyonára vezették és az mint *jogi egység* (aláhúzás tőlem: P. T.) került árverésre, a hitelezők kielégítését legnagyobb arányban vállaló „bonorum emptor" pedig az adós egyetemleges jogutódjává vált. A bonorum emptor hajthatta be ezután az adós kintlevőségeit, de egyúttal felelt a többi hitelező irányábam is (10. old.). Ebben a praetori edictumokkal kialakított jogi konstrukcióban megtalálható a mai modern csődcégutódlás őse.

Török Gábor helyesen utal arra, hogy a Nyugatrómai Birodalom bukásával ez a jogfejlődés megállt. Jóllehet a Keleti Birodalomban a római jog Justinianus által egységes rendszerbe kodifikálva a „jus barbaricumtól" érintetlenül maradva maradt érvényben, a keletrómai-bizánci társadalom áruviszonyai azonban bemerevedtek, és gazdaság-, politika-, vallás-, valamint kultúrtörténetileg is egy olyan társadalomszerkezet alakult ki, amely az ázsiai termelési módhoz hasonlítható. Ezzel szemben a népvándorlás által megzavart volt nyugatrómai kultúrterületen és társadalomszervezetben egy ilyen bemerevedést már maguk a népvándorlás viharai sem tettek lehetővé. Itt mozgékony maradt a társadalom. Jóllehet az egyes barbár népcsoportok végigdúlva a Nyugatrómai Birodalom területét, agyonütötték a római-ravennai császári államszervezetet, azonban nem ölték meg azt. Itália V. és VI. századi barbár fejedelmei, Odoaker és Teoderik, elismerve a keletrómai császár hűbéri fennhatóságát, uralkodtak egyre inkább összevegyülő római és saját népük felett, mígnem a frank Nagy Károly 800-ban pápai segédlettel nyugatrómai császárrá meg nem koronáztatja magát. Ezzel párhuzamosan a római államszervezet klasszikus magja, a senatus kontinuitása változatlan maradt. Mindezek eredményeként a Földközi-tenger nyugati medencéjének társadalomgazdasági és kulturális szerkezete fokozatosan ocsúdni kezdett aléltságából. Ebben segítségül voltak mély, klasszikus római gyökerei, amelyeknek a később meghódított provinciális területeken, Európa középső és északi részében hiányoztak. Ennélfogva, ahogy a középkor Földközi-tenger környéki Dél- és Délnyugat-Európájának egyházi építő- és képzőművészete sokkal inkább megtartotta klasszikus görög-római vonásait, mint Észak-Európa és Britannia román művészete és gótikája, ugyanígy a Ferrero által már kapitalizmusnak nevezett[2] római kereskedelmi és pénzügyi élet még jóval a reneszánsz beköszöntése előtt feléledt, ismét lendületet adva egy, most már egyre határozottabbá váló csődjogi fejlődésnek. A Földközi-tenger medencéjében ismét meginduló kereskedelem egyik — Bizánc-lehetőség szerinti kikerülésével — egyik oldalon a Közel-Kelet arab világa felé, míg a másik Észak-Európa és egy oldalkiágazásban Britannia felé irányult. Ennek hatására a csődjogi fejlődés a spontánul kialakuló itáliai és frankofon „árukereskedelmi, valamint pénzváltó jog" más intézményeivel együtt erős klasszikus római hagyományokban nyugodva jelent meg az itáliai városállamokban és Franciaországban. Ugyanakkor a későbbi Hanza-városokat megalapozó északgermán kereskedelmi gócpontokban az első csődjogi fejlődésbe a római jog mellett a barbár jog elemei is erősen belekeverednek. E két pólus között viszonylag későbben és kevésbé a gazdasági élet praktikus oldalára koncentrálódva fejlődnek ki a csődjogi intézményei. Mindez Török Gábor könyvében jól nyomon követhető.

Kimutatja, hogy a XIII. kialakult, eleinte csak pénzváltói, majd kereskedelmi olasz csődjog, a banco rotto volt az alapja a francia, a spanyol, a belga és részben az angol jogfejlődésnek. A banco rotto alapján kialakult olasz csődjog szerint a fizetések megszüntetése adott alapot az eljárás megindítására, amikor is az adós elvesztette rendelkezési jogát vagyona felett, mely jog a hitelezőkre szállt át. Kialakult a hitelezők hirdetmény útján való idézése, az eljárás pedig igen sokszor kényszeregyezséggel ért véget (13. old.). Az ennek hatására kifejlődött frankofon csődjogi renszerek a gazdaság és a kereskedők érdekeit tartották szem előtt. Ezért az eljárás gyorsasága érvényesült a jogdogmatikai megoldások lehetőség szerinti egyszerűsítése, praktikussá tétele mellett. A frankofon csődjogok hatálya ezért kizárólag a kereskedőkre terjedt ki, az eljárásban a bírósági tevékenység háttérirányító szerepre korlátozódik, az érdekeltek öntevékenységét lehetővé téve. Ezzel összefüggésben magába a csőd intézményébe helyezi a csődön kívüli egyezség lehetőségét is, és kerüli a tartozások kiegyenlítésénél a hitelezői rangsorolást. Még ezeknél is rugalmasabb és egyszerűbb megoldásokra törekedett az angol csődjogi fejlődés, amely az 1869. évi Bancruptcy act-ban csúcsosodott ki (11—18. old.).

Hamburg és a többi északnémet kereskedői város csődjoga lényegében ugyancsak hasonló elveket követ. Nem tud azonban teljesen megszaba-

---

*Prugberger Tamás* tudományos főmunkatárs, Szövetkezeti Kutató Intézet (Budapest).

* *Török* Gábor: Csődjog, felszámolási eljárás, állami szanálás. ELTE Jogi Továbbképző Intézet. Bp., 1986.

[1] *Polányi* K.: Az archaikus társadalom és a gazdasági szemlélet. Gondolat. Bp. 1976.

[2] Vö.: G. *Ferrero:* Róma nagysága és hanyatlása. I—VI. köt., 1914—16.

dulni a germán szellemi gondolkodásnak a kontinentális német jogfejlődésre is erősen kihatott bonyolultságától, nehézkességétől. Ezért a német kereskedővárosok kivételével Németországban a visszamaradott áruviszonyokon alapult junker agrárgazdálkodás és a német—porosz nemzet- és államesze túlsúlyának hatására egyrészt igen későn indult el a kereskedelmi és így a csődjogi fejlődés is, másrészt pedig e késleltetett kereskedelmi-csődjogi fejlődés nem tudta kivonni magát a nehézkes és precíz „ausgeglichene Gerechtigkeit"-re törekvő „Begriffinrisprudentia" hatása alól. Ennek a jogfejlődési áramlatnak frappáns termék a porosz csődtörvény és részben a már modernebb egységes német „Konkursgesets" mintájára megalkotott osztrák és magyar csődtörvény.

A német csődjogi rendszerek sajátos dogmatikai jellemzői a frankofon rendszerekkel szemben, hogy a csődeljárás nemcsak a kereskedőkre, hanem mindenkire egyformán és egységesen kiterjed. Nincs tehát olyan „megkötött" csődjog, mint amilyent pl. a belga és a francia megoldás ismer. A bíróság nem vonul háttérbe, hanem irányítja az egész eljárást. Ebből kifolyólag szinte minden kérdésben dönt. Precíz rangsorolás jellemzi a hitelezők kielégítésének rendjét. Nem ismeri a frankofon jogok „csődön belüli kényszeregyezségének" intézményét sem. Mindez bonyolulttá és hosszadalmassá teszi az eljárást. Ezek hatására kénytelen külön törvénnyel „dublírozni" és a nehézségeket áthidalni a csődön kívüli kényszeregyezség intézményének a megalkotásával. Miként Török Gábor megállapítja, itt — az én megítélésem szerint — az egykori Hanza-városok szellemi örökségeként a német birodalmi csődjogalkotás igyekezett a francia csődtörvény megoldásainak átvételével a konzervatív porosz csődjogi alapokat továbbfejleszteni. Így alakult ki nemcsak a Német Császárságban, hanem az Osztrák Örökös Tartományokban és Magyarországon is egy olyan „hibrid" fizetőképtelenségi jog, amely — a korabeli szakírók véleménye szerint is — megszületése pillanatában „elaggott" volt (15—21. old.).

A kultúrtörténeti és a jogfejlődési irányvonalak logikus rendszerének kidomborítása kedvéért itt is bizonyos fokig eltérve Török Gábor tárgyalási sorrendjétől, utoljára hagytuk az USA csődjogát, amelynek 1867-ben megalkotott csődtörvényét elemezve a szerző megállapítja, hogy az, nem úgy miként várható lenne, az angol jogfejlődés hatása alatt áll, hanem „az európai jogrendszerek sajátos keveréke" (18. old.). Nézetem szerint ennek oka abban rejlik, hogy az észak-amerikai bevándorlás korai szakaszát jellemzi a kivándorlók angolszász túlnyomó többsége, később viszont már egyre erősebb a bevándorlás „poly-nacionális" jellege. Ezért elsősorban az USA jogának korai és fundamentális termékei angolszász eredetűek, a későbbi „vegyes szakjogi" termékek már erősen „eklektikus" jellegűek.

Itt bezárul a fizetésképtelenségi jog liberálkapitalista időszakának fejlődése, amely fejlődés összességében sikeresnek mondható. Török Gábor tárgyilagosan értékelve állapítja meg, hogy „a liberálkapitalizmus csődjogi rendszereinek legnagyobb eredménye az, hogy kidolgozta és egységes rendszerbe foglalta" e jogintézmény „anyagi-jogi kihatásait, mind a magánjog, mind pedig a büntetőjog vonatkozásában". A rendszer helyességét bizonyítja, hogy „a jelenkori hatályos szabályozás alapját — főleg dogmatikai vonatkozásokban — a liberálkapitalizmus törvényei szolgáltatják". Az anyagi-jogi dogmatika viszonylagos változatlanságával szemben" csak „az eljárásjogi rész esett át nagyobb módosuláson az eltelt száz évben" (20. old.).

Ez utóbbival összefüggésben érdemes a welfare society és a welfare state hatására megjelent legújabb jogfejlődésre koncentrálni. Az egyre bonyolultabbá váló gazdasági struktúra és kölcsönös kooperációs rendszerek hatására ma már nem a bukott cég kiiktatása és vagyonának a hitelezők közötti felosztása az elsődleges cél, hanem a bukási láncreakció megelőzése, valamint az ennek hatására kialakuló gazdasági-koperációs zavarok megakadályozásán túl, a munkanélküliség visszaszorítása érdekében a csődbe jutott vállalat lehetőség szerinti megmentése helyeződött előtérbe. Ezért az utóbbi évtizedben a legtöbb fejlett tőkés államban kialakult a csődeljárás ideiglenes felfüggesztésével egybekapcsolt előzetes eljárás intézménye. Ezt nézetem szerint Török Gábor tévesen tárgyalja két különálló intézményként (23. old.). Szerintem ez ugyanannak az intézménynek két oldala. A felfüggesztés a bírósági-jogi oldal, míg az előzetes eljárás az a gazdasági oldal, amely a bíróság, illetőleg a törvény által meghatározott idő alatt azoknak a gazdasági megoldásoknak a kidolgozására irányul, amellyel a csődbe jutott cég esetleg újból fizetőképessé tehető, vagy a bukás másképpen válik áthidalhatóvá, rendezhetővé (hitelnyújtás, profitváltás, üzemátszervezés, megvétel, fúzió, dolgozói szövetkezetté alakítása, stb.). Ha a kitűzött határidő alatt megoldhatóvá válik a cég megmentése, vagy valamilyen más megoldásra nyílik lehetőség, a bíróság a csődeljárást megszünteti, ellenkező esetben pedig a határidő letelte után tovább folytatja. Török Gábor a nyugati szakírók kritikája szerint helyesen utal arra, hogy maga az intézmény jó, csak az előzetes eljárásra megszabott határidők túl rövidek. Néhány hét alatt (pl. Ausztria) nem lehet megalapozott gazdasági tervet kialakítani (23. old.).

*3.* Török Gábor által az előbbi fejezetben fejlődésében itt bemutatott klasszikus fizetésképtelenségi jog intézményi rendszerét és gyakorlatát ismerteti világos tagolás mellett. Először a csődjog anyagi, majd pedig eljárásjogi részét mutatja be. Az anyagi csődjogon belül a szerző először a csőd alanyaival, ezen belül az adós és a hitelezők jogosultságainak és kötelezettségeinek az alakulásával foglalkozik. Itt jó érzékkel veti fel korunknak a jogalanyiságelmélet átalakulásával[3] összefüggő azt az antinomiáját, mely szerint a jogi személyiséggel fel nem ruházott kereskedelmi társaságok relatív jogalanyiságuk ellenére (betoldás tőlem: P. T.) önmaguk nem lehetnek alanyai a fizetésképtelenségi eljárásnak (25. old.). A szerző második intézményi elemként a csődhitelezőket sorolja fel (33. old.), akik azonban megítélésem szerint inkább az előbb tárgyalt hitelezői körbe (a csőd alanyai) tartoznak. Harmadikként a (csőd)vagyonfelügyelő, másként a (csőd)tömeggondnok helyzetét és feladatait tárja elénk, és ezzel összefüggésben mutatja be magát a csődtömeg jogi és gazdasági mibenlétét is (35—39. old.). Ezt követi negyedikként a hitelezők közgyűlése, ötödikként a csődválasztmányt, hatodikként a bíróságot, hetedikként a csődbiztos, végül pedig a szakértői irodák szerepét mutatja be (39—44. old.).

Eme intézmények közül csak a jelenkorunk változásai alatt állókat kiemelve, kívánunk utalni arra, hogy a csődválasztmányról Török azt írja, mintha a korábbi időkhöz viszonyítva jelentőségük csökkenőben van. A bíróság szerepéről pedig éppen a jóléti államkoncepcióból fakadó fizetésképtelenségi eljárással szembeni elvárásváltozások következtében azt állapítja

[3] Vö.: *Sárközy* T.: A jogi személy elméletének átalakulása. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Bp. 1985.

meg, hogy a frankofon eredetű csődeljárásoknál a bíróság szerepe újabban erősödik, míg a német eredetűeknél csökken. Tehát a jogfejlődés előnyös elemeit egymástól átvevő sajátos és egészséges konvergenciával állunk itt szemben. A szakértői irodák a legújabb fejlődés termékei, amelyek a csődbiztos intézményében is fokozatosan átveszik az ügyvédek korábbi szerepét, amivel erősödik a komplex gazdasági és jogi hozzáértés. Ezenkívül a szakértői irodáknak jelentős csődmegelőzési, preventív szerepük van, ha vállalkozóknak, vállalatoknak folyamatosan szakmai segítséget, tanácsadói szolgáltatásokat nyújtanak. Mint ahogy erre Török Gábor is utal, a nyugati szakírók szerint a legtöbb problémát a csőd későn történő önbejelentése okozza, amikor már alig lehet tenni valamit. Többek között ez is gyengíti az előzetes eljárások hatékonyságát. Ebben a cég jó hírnevének megőrzésére irányuló törekvés, azaz a presztízs célzatú palástolás játszik közre. A többnyire az egyes államok szociális ügyekkel foglalkozó minisztériumai mellett működő vállalatalapítást és vállalkozásfolytatást segítő szaktanácsadó irodák országon belül, de különböző nemzetközi szövetségekhez tartozás útján országok között is szoros kapcsolatban állnak egymással. Általában a hálózat foglalkozik a szakszervezetek mellett a munkanélküliség leküzdésének problémáival is..[4] A továbbiakban a szerző a megkötött szerződések, egyezségek, s egyéb jogcselekmények érvényességi és megtámadhatósági kritériumait tárgyalja kellő részletességgel és világos áttekinthetőség mellett (45—52. old.).

A fejezet második nagy részét az ún. *alaki csődjog* tartalmazza. A szerző itt a csődeljárás klasszikus szabályaival elsősorban a magyar magánjogra alapozva foglalkozik. Először az eljárás megindulásának eseteit és formáit, majd a zár alá vételt és a leltározást tárgyalja (52—60. old.). Ezt követi a vagyonfelosztás szabályainak ismertetése, ide kapcsolva a csődbeli kényszeregyezséget is (60—62. old.). Az eljárásjog dinamikus részét a csődön kívüli kényszeregyezség intézményének ismertetése zárja (62—63. old.). Az eljárásjogi részt a szerző az eljárás szereplőinek felsorolásával és feladatainak bemutatásával fejezi be (64—69. old.). Itt kerül bemutatásra a bíró, a vagyonfelügyelő, az ellenőrző biztos, illetve bizottság, a jogi megbízott, az adós, valamint a hitelezők jogállása.

A fejezetre vonatkozó összefoglaló értékelésként szükséges rámutatni arra, hogy a szerző a csődjog egyes anyagi és eljárásjogi intézményeinek a bemutatásánál komparatív módon ismerteti az egyes államok megoldásait. Ebben a jog-összehasonlításban — szerintem helyes módon — előtérbe kerül a mai osztrák fizetésképtelenségi jogi szabályozás. Ezt azért tartjuk helyesnek, mert a régi magyar csődtörvénynyel és csődön kívüli kényszeregyezség szabályaival együtt közösek a megszüntetés körülményei és igen nagy a kettő közötti hasonlóság. Ugyanakkor viszont a magyar szabályozás fejlődése 1948-cal megrekedt, míg az osztrák szervesen fejlődött tovább, és modernizálódott. Ennél sokkal jobb a régi magyarhoz hasonló, de szervesen továbbfejlődött és a mai gazdasági élet körülményeihez igazított modern osztrák csődjogi megoldásokat figyelembe vennünk. Az osztrák csődjog áll ugyanis a jogtörténeti fejlődés szempontjából legközelebb hozzánk, ugyanakkor — miként erről már szó volt — ez a rendszer is átvette már a frankofon államoktól a németnél praktikusabb megoldásokat.

*4.* Ezek után már meg lehet nézni, miből mennyit merített a legújabb magyar kényszerfelszámolási és állami szanálási jogalkotás. Ez az új fizetésképtelenségi jogunk azonban nemcsak a klasszikus csődjogból merített, hanem a szanálás és a felszámolási eljárás eddig hatályban volt, részben a direkt tervgazdálkodás, részben a magyar gazdasági reform jegyeit felemás módon magukon viselt szabályaiból. Török Gábor éppen ezért — igen helyesen — ennek rövid bemutatását adja.

*a)* Az 1949—78. közötti szabályozásnál a kormányhatározati és pénzügyminisztériumi leirati úton, általában vissza nem térítendő dotációkkal történő veszteségrendezés érvényesült. Az mgtsz-ekre külön jogszabály, a minden évben kiadott 3004-es kormányhatározat volt érvényben. A veszteségrendezésnél az eredményessé válás nem volt kritérium, hanem csak az ún. kedvezőtlen gazdasági adottság. Ezért szinte minden vállalat és mgtsz nehéz adottságú kategóriába való kerülésre törekedett, amely helyzet mesterséges előidézésére lehetőség volt. Ebben az időszakban egyedül az OKISZ és a SZÖVOSZ alá tartozó szövetkezeteknél azonban e két szerv, míg az mgtsz-eknél a törvényességi felügyeleti szerv rendelhetett el veszteséges gazdálkodás miatt is kényszerfelszámolást.

*b)* A gazdaságirányítási reformmal összefüggő újabb jogi rendezésre csak késleltetve, 1978-ban és felemás módon került sor. A főszerep még mindig egy bürokratikus veszteségrendezési eljárásé, a szanálásé volt. A szanálási határozatokat, vagyis azt, hogy a gazdálkodó szervezet milyen módon köteles „kigazdálkodni" a veszteségét, és milyen feltételek mellett kap hitelt, legtöbbször egyetértése és a helyi adottságok figyelembevétele nélkül döntötték el. A fő szempont a népgazdasági elvárások teljesítése volt, s ezért a szanálások legtöbbször eredménytelen maradtak.

Ilyenkor a szövetkezeti szférában vagy összevonásra, vagy kényszerfelszámolásra került sor. Ez utóbbira elvileg állami vállalatoknál is lehetőség volt, de nem alkalmazták. Miként igen sok átfedéssel az állami vállalatokra, az ipari és a fogyasztási szövetkezetekre, valamint az mgtsz-ekre is még külön ágazati szanálási rendeletek voltak érvényben, ugyanez vonatkozott a kényszerfelszámolásra is. Valamennyi kényszerfelszámolási jogszabálynak közös vonása az volt, hogy az eljárás megindítására a vállalatalapító, vagy a szövetkezeti érdekvédelmi szerv, mgtsz-ek és gazdasági társulások esetében pedig a törvényességi felügyeleti szerv határozatával tárgyalás és mindennemű egyezségkötési lehetőség nélkül került sor. A felszámolókat a felszámolást elrendelő szerv jelölte ki, a vagyonfelosztásnál pedig ex lege az állam gazdálkodói érdekeit is indokolatlanul előtérbe helyező szigorú sorrendiség érvényesült. Mindezt összevetve, ezek a felszámolási rendeletek a korai konzervatív német csődjogi szabályok jegyeit viselték magukon. Ezért egyértelmű, hogy gazdasági rendszerünk reformjának különösen az 1980-tól elkezdődött továbbvitele óta nem felel meg a gazdasági elvárásoknak. Égetően szükségessé vált ezért, hogy e szabályokat korszerűbb megoldások váltsák fel.

*c)* Ezeknek az elvárásoknak igyekezett eleget tenni a kényszerfelszámolásról szóló 1986. évi 11. tvr. és az állami szanálásról meghozott 26/1986. (VII. 16.) MT sz. rendelet. Hogy ez mennyire sikerült, arra a könyv V. fejezete adja meg a kimerítő választ. Csak a főbb vonásokat említve: Valamennyi vállalati típusra — tulajdoni és ágazati jellegtől függetlenül — egy egységes eljárás lett bevezetve. A felszámolási eljárás megindítására még

[4] P. *Kuenstler:* The european scene: an overiew leis and some key issues. Eurosocial. Vienna. 1986.

az ún. felügyeleti szervek részéről is csak kérelemre kerülhet sor. Az eljárást pártatlan szervként bíróság folytatja le, peren kívül. A törvény jelenleg kizárólagos hatáskörrel a Fővárosi Bíróságot jelölte ki. Szerző ezt a várható kis forgalomra és a szakszerűség biztosítása végett jó megoldásnak tartja. Mi attól tartunk, hogy a forgalom a szerző által vártnál nagyobb lesz. Ezért nem ártana még az öt megyei jogú város megyei bíróságát is „csődbíróságként" kijelölni. A felszámolási eljárás bírósági megkérése előtt az osztrák „Vorverfahren"-hoz hasonló kötelező egyeztetést kell lefolytatni. Szerintünk ezt az egyeztetést a már bemutatott külföldi megoldásokhoz hasonlóan helyes volna ideiglenes felfüggesztéssel a bírósági eljárásba beépíteni, már csak a „több szem többet lát" elve alapján is. Jóllehet az eljárás felfüggesztésére nincs, vagy csak igen korlátozottan van mód, egyezség kötésére azonban bármikor lehetőség van. Megítélésünk szerint itt tehát a kereskedelmi jogunk által ismert német eredetű csődön kívüli kényszeregyezséggel szemben a korszerűbb frankofon csődön belüli egyezségi rendszert vezette be felszámolási törvényünk. Az új jogi szabályozás fogyatékosságának ítéljük viszont azt, hogy még az osztráknál is rövidebb az előzetes egyeztetésre megadott idő: mindössze 30 nap. Ez alatt semmi érdemlegeset nem lehet megítélésünk szerint csinálni.

Ha a bíróság a felszámolási kérelmet elfogadja, a felszámolással összefüggő gazdasági teendőket a PM által központilag felállított felszámolási szervezet bonyolítja le. A felszámolót tehát nem a bíróság jelöli ki, mert csak egyetlen felszámoló szervezet létezik. Álláspontunk szerint ez a privilegizált helyzet könnyen a bürokratizmus és egyfajta vállalati kiszolgáltatottság melegágyává válhat. Sokkal helyesebb lenne a korábban tárgyalt külföldi szaktanácsadó irodák rendszerét meghonosítani, amelyek közül a bíróság jelölné ki szabad belátása szerint a felek megkérdezése mellett a felszámolót. A bíróság által elrendelt felszámolás háromféleképpen fejeződhet be: *a)* egyezséggel, amely lényegében kényszeregyezség; *b)* felszámolással; *c)* állami szanálás elrendelésével. A felszámolással kapcsolatban figyelmet érdemel, hogy a már bírált, korábbi bürokratikus osztályba sorolás megszűnt és ahogy erre a szerző rámutatott — a külföldi csődjogok korszerű kielégítési sorrendje érvényesül (101. old.). Szociális és igazságossági szempontokból helyes megoldás az is, hogy bár az új felszámolási törvény az állami vállalatok vagyonát úgy kezeli, mintha tulajdonuk lenne, de ennek ellenére a dolgozók munkabérfizetését, valamint a forgalomképtelen javak értéke arányában a hitelezők kielégítését garantálja. Magával az állami szanálással, pontosabban annak ilyeténkénti megoldásával szemben, a benne rejlő visszarendeződési veszély miatt fenntartásaink vannak.

*6.* Úgy véljük, hogy Török Gábor könyvéről ezek után hosszadalmas összefoglaló értékelést adni felesleges. Mint láttuk, széles tényanyagot komparatív módon és jó kritikai érzékkel megírt olyan könyvet vesz az olvasó a kezébe, amelyből e joganyagot jól megismerheti. Több, mint továbbképzési tananyag. Kézikönyv is egyben, ugyanakkor látókört is tágító jogi kultúrtörténeti olvasmány is. Gondolatébresztő jellege nem véletlenül csikart kissé rendhagyó ismertetést annak írójától. Ezenkívül a kiadót és a szerkesztőt külön dicséri az, hogy mellékletként Borbás Máté tollából olyan vállalati diagnózis módszertant fűzött hozzá, amely életre hívhat az ismertetett külföldi szaktanácsadási irodák működéséhez hasonló gyakorlatot hazánkban is.

*Török Gábor*

**Pillantás a színfalak mögé***

Több mint két éve már annak, hogy gazdaságunk irányítási módszerei jelentősen megváltoztak, illetőleg alapvetően módosult az állami vállalatok szervezeti és vezetési rendszere. Az eltelt időszak azonban — finoman fogalmazva — nem bővelkedett gazdasági sikerekben, s ez is alapjául szolgál annak — az egyre többet hangoztatott — véleménynek, hogy gazdasági bajaink egyik forrása éppen az 1984-ben elhatározott irányítási-szervezeti reform.

Sárközy Tamás könyve első két részében meggyőzően bizonyítja e vélemények megalapozatlanságát. A szerző ugyanis — két szakértői tanácsadói testület tagjaként — cselekvő résztvevője volt a reformkoncepció kidolgozásának, s így a szemtanú hitelességével tájékoztat a döntés egész folyamatáról. Már önmagában ez is megérdemelné az olvasó figyelmét, hiszen mindannyian szeretünk bepillantani a „kulisszák mögé", de itt lényegesen többről van szó.

Sárközy először is — mintegy tézisszerű tömörséggel — számba veszi a reform alapelveit (az államigazgatás és a gazdálkodás egymástól való szétválasztása a versenyszektorban, a vállalatvezetésben való közvetlen dolgozói részvétel, stb.), majd rámutat az 1968-as új gazdasági mechanizmus és a jelenlegi intézkedések közötti közvetlen kapcsolatra. A 68-as reform célja — mint hangsúlyozza — alapvetően az volt, hogy egy indirekt szocialista tervgazdálkodási típust bontakoztasson ki a magyar nemzeti adottságok között. Ebben az ún. első lépcsőben azonban a szervezetrendszer nem változott meg, ezért az 1984-es határozat lényegében a szervezetrendszert kívánja az indirekt tervgazdálkodás tervezési és szabályozási alapelveihez igazítani.

A folyamatosság, a közvetlen kapcsolat tehát kimutatható még akkor is, ha időközben az eredeti koncepció számos elemét korrigálni kellett.

Természetesen az új gazdasági mechanizmus alapelveit ma gyökeresen más külső és belső feltételek között kell alkalmazni, mint a 60-as évek végén. Éppen ezért joggal vetődött fel a kérdés, hogy kell-e egyáltalán ilyen nagyságrendű szervezeti változtatást végrehajtani — mivel minden szervezeti módosulás szükségképpen átmeneti gazdasági visszaeséssel jár (az új kapcsolatok még nem alakultak ki, a régieket pedig már nem lehet alkalmazni) — egy olyan időszakban, amikor az ország amúgy is likviditási gondokkal küzd.

A vitákban kikristályosodott álláspontok szerint a válasz egyértelműen, igen. Szervezetrendszerünk ugyanis a direkt tervgazdálkodásban alakult ki, a mai körülményeknek már nem felel meg, előnyei tehát állandóan csökkennek, hátrányai viszont nőnek, ezért a halogatás távlatilag növelte volna a társadalmi veszteségeket. Ez még akkor is igaz, ha jelenlegi közgazdasági helyzetünk nem is teszi mindenben lehetővé a reform teljes alkalmazását.

A következő fejezetekben a szerző az egyes intézmények konkrét kialakítási folyamatait veszi bonckés alá, részletesen ismertetve az eltérő álláspontokat és a végső döntés indítékait. Ez utóbbiak kapcsán kiderül, hogy az esetek többségében a döntés nem különböző lehetőségek közötti választást

---

*Török Gábor* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

* *Sárközy* Tamás: Egy gazdasági szervezeti reform sodrában, Magvető, Bp. 1986.

jelentett, hanem — igazi alternatívák hiányában — csak egyféleképpen lehetett dönteni. Például — szemben 1968-al — az 1984-es intézkedések nem egyszerre, hanem időben elnyújtva, fokozatosan kerülnek bevezetésre. E fokozatosságnak azonban komoly ára is van, egyrészt megbomlik a jogrendszer egysége, párhuzamosságok alakulnak ki (pl. a szakszervezetek és az új vállalati vezető testületek között), másrészt — éppen az előbbiek miatt — könnyen reformellenes tendenciák is a felszínre kerülhetnek.

A könyv utolsó része a megoldásra váró feladatokat veszi számba. Ezek mindegyike tulajdonképpen az állami munka korszerűsítésével függ össze, vagy a korszerűbbé válást segíti elő.

A központi gazdaságirányítás szervezetének és eszköztárának a továbbfejlesztése mindenképpen elengedhetetlen feltétele a reform megvalósításának, a szerző ezért részletes javaslatokat tesz az Országgyűlés, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács (ezen belül is különösen a miniszterelnök) jogköreinek kialakítására, a feladat- és hatáskörök precíz elhatárolására.

Régóta megoldásra váró — s tovább már nehezen halogatható — feladat az állami tulajdon fogalmának újraértelmezése. A hagyományos tulajdonformák ugyanis csak a tulajdonos személye (állam, vagy szövetkezet), illetve a tulajdon jellege (fogyasztási cikk vagy termelőeszköz) között tesznek különbséget. Ezt mindenképpen ki kell egészíteni az ún. funkcionális tulajdonformával, ahol a tulajdon felhasználási módja jelenti az elhatárolást. Ebből kiindulva az állam — mint közhatalom — tulajdonosa az állami vállalatok javainak, a vállalatok viszont saját eszközeik felett ugyancsak tulajdonjogot szereznek.

Rendkívül lényeges kérdés a vállalati vagyonközpontok létrehozása, abból a célból, hogy a tőkeáramlás lehetőségét biztosítani lehessen. A szerző először áttekinti a fejlett kapitalista országokban kialakult formákat, majd kísérleti jelleggel több variáció bevezetését javasolja. Emellett és az előbbivel párhuzamosan sürgeti a leányvállalati szisztéma további bővítését. Ezt elsősorban az ún. vállalatvezetési szerződéssel látja megoldhatónak, ahol a vállalatok ebben a szerződésben megállapodnak a nyereség, illetve veszteségviselés arányában. Ennek eredményeképpen lényegében önálló vállalatok tudnák magukat más vállalatok leányvállalatává tenni. Kifejlett formájában ez oda vezethetne, hogy a nagyvállalat adott esetben leányvállalati komplexumként működhetne, vagyis egy viszonylag kis létszámú központ körül leányvállalatok halmaza helyezkedne el.

A munka utolsó fejezete az érdekképviselet szerepét és jelentőségét elemzi, s rámutat a valódi érdekképviselő és érdekérvényesítő szervezetek kialakításának gazdasági és politikai szükségességére.

Gazdaságirányításunk korszerűsítésével kapcsolatban joggal merült fel az a kritikai észrevétel, hogy számos helyen a jogszabályok még önmagukkal is ellentmondásban vannak, s az érdeklődők különböző illetékesektől sokszor más-más választ kaptak ugyanarra a kérdésre. Sárközy Tamás könyve a 84-es reformot beilleszti a magyar gazdasági és politikai fejlődésbe, megismertet a döntések okaival és hátterével. Munkája praktikus politikai szempontok szerint is hiányt pótol. Remélhetőleg sok hasonló fogja még követni, amelyek közérthető stílusban emberközelbe tudják hozni nemcsak a döntéseket, hanem azok okait is.

*Csanády Dániel*

**Modernizáció, jog, komparatisztika**

1986. december 15-én az Állam- és Jogtudományi Intézet Jogelméleti Osztálya széleskörű — a jog elméleti és gyakorlati képviselőin kívül szociológusokat és politológusokat is bevonó — szakmai vitát rendezett, Kulcsár Kálmán: *„A modernizáció és a jog"* című kéziratának alapulvételével.

Elnöki bevezetőjében *Peschka Vilmos* elmondta, hogy amellett a jelentős elméleti teljesítmény mellett, amelyet Kulcsár műve önmagában képvisel, osztálya azért vállalta magára a műhelyvita megrendezését, mert az Országos Tudományos Kutatási Alaptól nyert támogatás segítségével nagyszabású kutatásban kezdenek, *„A modernizáció jogi szabályozása"* témában. Ennek a több évre tervezett vizsgálatsorozatnak a szempontjából örvendetes, hogy a kézirat formájában elkészült művet Kulcsár a Jogelméleti Osztály rendelkezésére bocsájtotta, ami által munkája már most, a kutatás megindulásakor annak elméleti alapvetéséül szolgálhat. Ezért kérte a vita résztvevőit, hogy túltekintve Kulcsár kéziratának tudományos önértékén, elgondolásaikat ne csupán az abban foglaltakhoz kapcsolódva, hanem tágabban, az említett kutatási téma egészét szem előtt tartva fejtsék ki.

Peschka bevezetőjével összhangban *Kulcsár Kálmán* nem kívánta röviden megfogalmazni, tudományos tézisekbe foglalni elgondolásait, csupán arról tájékoztatta a jelenlévőket, hogy a részükre előzetesen eljuttatott kéziratot nem tekinti műve végleges formájának. Mint elmondta, a kézirat olyan nyersfogalmazvány, „nulla-változat", amelyet gondolatai összefoglalása érdekében az Amerikai Egyesült Államokban eltöltött egyéves tanulmányútja alatt vetett papírra. Számára további munkájához, művének végleges formába öntéséhez nyújtanak hasznos segítséget azok a gondolatok, amelyek akár kéziratának jelen állapotát, akár magát a témát érdemben érintik.

*

A felszólalások gondolati és tárgyi gazdagsága nem teszi lehetővé, hogy e szűkszavú összefoglalóban akár az érintett kérdéseket, akár az elhangzott koncepciókat, netán még a részletező elemzéseket is kimerítően ismertessük. A vita során persze több olyan szál, gondolati erővonal is adódott, amelyek mentén a szerteágazó elgondolások és megjegyzések mégis végiggondolhatóak, elrendezhetőek. A hallottakból ezért itt két kérdéskört ragadunk ki, mint amelyek iránt a résztvevők fokozott érdeklődést tanúsítottak. Ezek, — Kulcsár szóhasználatával élve — a modernizáció értékmérőjére és a jog modernizációs szerepére vonatkozó kérdések. E két kérdéskör a vita során az összehasonlító módszer problémáit tárgyaló fejtegetésekben fonódott össze, ez volt az az erőtér, amelyben az eltérő nézetek és álláspontok egymással szembe kerültek.

A komparatisztika problémáit rögtön az első felszólaló, *Samu Mihály* jelezte, mondván: a jog nem feltétlenül kísérőjelensége a társadalmi fejlődésnek. Sok esetben pusztán eszközként használják fel, amikor is felmerül a voluntarizmus kísértése, a különböző politikai céloknak megfelelő felhasználás veszélye. A továbbiakban kifejtette, hogy a kutatás elméleti feladata a magyar jogrendszer jellegének meghatározása, mivel a magyar jogtudományban mindeddig nem került sor a magyar jogrendszer lényeges vonásainak, sajátosságának megfogalmazására. E feladat jogszociológiai megköze-

*Csanádi Dániel* tudományos ösztöndíjas, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

lítését illetően csatlakozott Kulcsár elgondolásaihoz, a jogpolitikai elemzés szükségességét hangsúlyozva pedig megállapította, hogy mostani jogunk jellege abból adódik, hogy a társadalom irányítási rendszerének sajnálatos módon nincsen megfelelő koncepciója a jog fejlesztését, a jog társadalmi szerepét illetően. A már jelzett problémát *Varga Csaba* a modernizáció fogalmának használatával kapcsolatban vetette fel. Annak a kérdésnek a megválaszolásakor, hogy mi a modernizáció, Kulcsár szociológiai megközelítése egyértelműen szemben áll az instrumentalizáló nézetekkel. Mégis, ha a politológiai jellegű szempontok is alárendelődnek a szociológiai szemléletnek, akkor nem mosódnak-e el azok a történelmi bűnök avagy hibák, amelyek bizonyos történeti régiókban bekövetkeztek. Továbbá: mi a helyzet azon esetekben, amikor a modernizáció csupán egyfajta verbalizáció? Nem túlzottan jóindulatú-e a szociológus, amikor bizonyos folyamatokat modernizációként jellemez, miközben azt maguk e folyamat szereplői sem tekintik annak, hanem egyéb politikai célok megvalósítására törekszenek?

*Tamás András* a tradíció fogalmának vizsgálatán keresztül közelítette meg a modernizáció témáját. Jogtörténeti példákat és a sajátos japán jogot elemezve mutatta ki, hogy a tradíció a társadalom életében változó formákat ölt, a változások a jogi normáknak is új értelmet adnak, így a tradicionális folyamatokban is változó normatartalmak vannak. Felhívta a figyelmet arra, hogy az összehasonlító módszernek ugyan jelentős előnye az egyetemes áttekintés, ám ez könnyen hátrányára is válhat, ha az összefüggések technikai szintjét elhanyagolja. Márpedig egy jogrendszer technikai szintjének elemzése nélkül a tradíció szerepe sok esetben nem érhető tetten. Ezért az összehasonlító vizsgálódás nem nélkülözheti egy konkrét jogrendszer modellként való alkalmazását. *Péteri Zoltán* a modernizációs modellekről szólt, bár megemlítette, hogy a modernizáció kifejezés jelentéstartalmának egységesíthetőségével szemben kételyei vannak. A komparatisztika történetének elemzésén keresztül mutatott rá arra, hogy miképpen kerültek az értékrendekre vonatkozó kérdések ismételten előtérbe a modernizáció kutatása során. Kifejtette, hogy a magyar jognak értékrendjével és intézményi hordozóival kapcsolatban nem a nyugati modellhez való alkalmazkodásra kell törekednie, hanem a szocialista jogtípus lényeges elemeinek, az új stíluselemeknek feltárása a feladat. Nem helyes azonban a szocialista jognak a szovjet joggal való azonosítása sem, mert a modernizáció megvalósítása hic et nunc nem feltétlenül jelenti a szovjet modell minden részletben való követését. Ebben az összefüggésben utalt Európa történeti régiói között kimutatható különbségekre, sőt rámutatott e régiókon belüli sajátosságok tudományos kimunkálásának lehetőségére is.

A komparatisztika örvendetes előrelépéséről szólva *Huszár Tibor* megállapította, hogy Európa három történeti régiójával kapcsolatos elgondolások — Hajnal István, Bibó István, Szűcs Jenő munkái — néhány ponton felülvizsgálandóak. Magyarországon a feudális és rendies jellegű hagyományok továbbélése a társadalomtestben általában és a jogban különösen, bizonyos vonatkozásban túlhangsúlyozott. Levéltári anyagokon alapuló elemzések — pl. Vörös Károly munkája — igazolják, hogy az 1870-es évektől el egészen 1945-ig a polgárosodási folyamat előrehaladása — egyes rétegek polgárosodása, a polgári minták és értékek felhasználása, a tárgyi szakszerűség térhódítása a jogban és a közigazgatásban —, erőteljesebben érvényesült, mint azt manapság feltételezik. Ez a pozitív fejlődési tendencia — a polgári rétegeknek egy dzsentri mintához való hasonulása mellett — példázza, hogy a Közép-Kelet-Európán belül felmutatható eltérő sajátosságok kimunkálása nagy jelentőségű, a különböző történeti korok szempontjából éppúgy, mint a Balkán térségének tekintetében, vagy akár a Magyarországon belüli eltérő jellegzetességeket illetően. *Tamás Pál* is a modernizáció komparatisztikai érvényéről beszélt, ám ő nem csupán a keleti és nyugati minta közötti közép-kelet-európai térség finomelemzését szorgalmazta, hanem olyan vizsgálatokat javasolt, amelyek a többi ún. félperifériák — így a latin-amerikai és a délkelet-ázsiai modernizációk, Európán belül pedig a skandináviai és az ibériai modellek — valamint Közép-Kelet-Európa összevetését valósítanák meg. Ezen vizsgálatok során fény derülhetne arra, hogy miképpen lehetséges a keleteurópai típusú modernizációban ún. rigid struktúrákat nem forradalmi úton leépíteni. Ha pedig tudomásul vesszük, hogy a centrum-periféria viszonyban különböző relációk, minták lehetségesek, akkor az említett vizsgálatok alapján választ kaphatunk arra a kérdésre is, hogy létezik-e egyáltalán valamiféle periferikus viselkedéstipológia, ha egy gazdasági, egy politikai, vagy egy kulturális viselkedésmintát kölcsönző centrum lép működésbe. Ez a kérdés azért nagy jelentőségű, mert az utóbbi tizenöt év Közép-Kelet-Európáját az jellemzi, hogy a gazdasági, a politikai és kulturális minták különböző centrumokból származnak, aminek következtében viselkedésünkben és szabályozásunkban erősen széjjeltartó hatások érvényesülnek.

A későbbiekben felszólaló *Nagy Endre* szintén ehhez a gondolatkörhöz kapcsolódott, amikor rámutatott, hogy Bibó és Kulcsár egyes munkáiban, a szociológiai történelemszemlélet terén egyfajta kontinuitás fedezhető fel. Bibó a végletes nacionalizmussal szembehelyezkedve, Kulcsár pedig a nyugati és keleti minták között egyensúlyozva próbál olyan álláspontot kialakítani, amely megnyugtató választ ad arra a kérdésre, hogy lehetséges-e az endogén magyar tényezőkből kiinduló, és a társadalmi modernizáció általános érvényű sajátosságait is inkorporáló fejlődést megvalósítani Magyarországon. A feladat ahhoz hasonlatos, amit a zenében bartóki modellnek neveznek, és ami a társadalom modernizációjának szempontjából azt jelenti, hogy az adott országban felvetődő gyakorlati problémákból kell kiindulni. A folyamat általánossága ezáltal egy sajátos nemzeti színezetet nyer, — pl. az angol parlamentarizmus, vagy a magyar mezőgazdaság átalakításának esetén. A jog modernizációjának kérdését tekintve, a modernizáció általános jegyei kiegészülnek a Max Weber által kimunkált formális és materiális racionalitás problémájával, mivel egy modernizációként jellemezhető társadalmi fejlődés során a gazdaság és a jog modernicációja párhuzamosan kell alakuljon. Egy vállalkozói, vagyis piacorientált szocializmus kifejlődése nem mehet végbe a jog formális irányba történő átalakítása nélkül, mert ahogy a gazdasági termelést a személytelen piac kell orientálja, aképpen a jognak is személytelenül, azaz a formális racionalitás kritériumainak megfelelően kell működnie. Ha a piac az etikai, ideológiai, vallási és politikai szempontokkal szemben indifferens kell legyen, akkor a jognak el kell fogadnia a szerződéses szabadság és az emberi szabadságjogok formális kritériumait, mert csak ez teszi lehetővé a vállalkozó számára a jövőre nézve is érvényes, racionális kalkulációt.

A társadalmi szerkezet, a gazdaság, a kultúra változásainak és a jog alakulásának kapcsolatával szemben *Har-*

*mathy Attila* a jogrendszer egységességének és rétegződésének, valamint a jog technikai szerepének kérdéseire terelte a vitát. Arról beszélt, hogy a magyar magánjog történetében is adódik alap összehasonlító vizsgálatok végzésére. Az osztrák jog magyarországi recepcióját, a precedensjot és a szokásjogot szemügyre véve igaz ugyan, hogy a magyar jogi kultúra idegenkedett ezektől a hagyományoktól, mégis figyelemre méltó az osztrák jogi tradíció, a bírói döntések és a rendeleti irányítás jogalakító szerepe a hazai joggyakorlatban. A jog rétegződésével kapcsolatban kifejtette, hogy a jogalkotási modellek és a tételes jog, valamint ez utóbbi és a hatékony, élő jog összevetése nyomán a különböző jogterületek eltérő rétegződése tapasztalható, így jogrendszerünk ezen a szinten sem tekinthető egységesnek. A magasabb és a rendeleti szintű szabályozás alkalmasságát, a jogszabályok reális és névleges élettartamát elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a jogelméleti és jogszociológiai vizsgálatok mellett a jog technikai szintjére is ki kell terjeszteni a kutatást, ha végül sort akarunk keríteni jog és nemjog, haladó és tradicionális jog, valamint a haladó jogon belül a tradicionális elemek elkülönítésére.

*Rácz Attila* a túlszabályozás jelenségéről szólt bővebben, amelyet a vita során — döntően elítélő hangsúllyal — többen is érintettek. Mint mondta, a túlszabályozás nem jellemezhető valamely történeti régió sajátosságaként, tekintve, hogy világjelenség, amely alól csak néhány kivétel adódik, — pl. Albánia. A túlszabályozás, jelentős negatívumai mellett pozitív értéktartalmat is hordoz, mivel a törvényesség két olyan alapelvének köszönhető, amelyek a francia forradalom óta többé-kevésbé következetesen érvényesülnek az újkori jogalkotásban. Nevezetesen: az állam polgárainak és azok szervezeteinek életviszonyaiba csak jogszabályok útján avatkozhat be, és a hatósági hatásköröket is jogszabály kell megállapítsa. A problémát éppen ezen elvek gyakorlati alkalmazása okozza, többek között azáltal, hogy a jogszabályok túl gyakran váltakoznak. Tekintve, hogy az életviszonyok változásai jogi változást feltételeznek, az életviszonyok változásainak felgyorsulása miatt ma már a jognak olyan gyorsan kell reagálnia, hogy egyre nehezebbé válik a hosszú távon is érvényes jog megalkotása. *Verebély Imre* az összahasonlító módszer korlátairól szólva kijelentette: igen hasznos annak megállapítása szempontjából, hogy milyen fejlődési irányokat nem szabad követnünk, melyek bizonyultak zsákutcának, ám arra nézve nemigen tud támpontot nyújtani, hogy milyen irányban haladjunk, melyik úton induljunk tovább. Utalt a fejlődő országok számára készített ENSZ-javaslatra, amely szerint a modernizálási erőfeszítések során nem idegen mintákat kell átvenni, hanem a már meglévő elemek közül a fejlődés pozitív irányába mutatóakat kell felerősíteni. Magyarország és a magyar jog vizsgálata szempontjából ez a tanács annyiban hasznosítható, hogy a jogi alapkutatások elmélyítése elsőrendűen fontos. Ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy a jelenlegi körülmények között döntően nem akaratközlő, hanem joganalizáló jogalkotásra van szükség, amely a konkrét viszonyokra is figyelemmel, azok kiegyensúlyozott vizsgálata alapján végzi tevékenységét. Jelenleg a folyamatszabályozás és az érdekegységesítés hiánya annyira nyilvánvaló, hogy megvizsgálandó, mi az ami erősítheti a folyamatszabályozást, és melyek azok a háttérintézmények, amelyeket ennek érdekében fejleszteni kellene.

Végezetül egy korábban elhangzott felszólalást említünk meg. *Vámos Tibor* elgondolásai — sajátos szakterülete miatt — nem kapcsolódnak közvetlenül a vitából kiragadott gondolatmenethez, ám — talán éppen a sajátos nézőpontnak köszönhetően — igen érdekesen színezik azt. Vámos ismertette azokat a kísérleteit, amelyeket a mesterséges intelligenciakutatás során a jogi paradigmával végzett, és amelyeknek bevallott és hirdetett céljuk, hogy az állampolgárok a számítógépet saját integritásuk védelmére használhassák fel, és ezáltal a tőlük elidegenedett és velük szemben alkalmazott jogot ismét eszközükké tehessék. Arról beszélt, hogy a gondolkodás történetében a szabályoknak és a fogalomalkotásnak a jog a legősibb és legjobban kidolgozott formája, ezért a verbális problémák számítógépre vitele és algoritmizálása szempontjából kiemelkedő jelentőségű modellnek számít. Szabályok által való vezéreltségéből következően a jogban erős konzisztencia és konceptuális hierarchia érvényesül, így rajtuk keresztül néhány olyan alapvető princípiumig juthatunk el, mint a többség érdekének, a kisebbség integritásának és az individuumnak a védelme. Kérdés, hogy egy haladó és adaptív jogrend mennyire konzisztens módon és milyen mértékig tudja minden egyes szabályát ezeknek a principiális elveknek megfelelően alakítani. Amennyiben pedig a gondolkodási hierarchia követése során a kutató megakad, ha nem tisztázható, hogy az említett principiumok milyen mélységig érvényesülnek a jogrendszerben, akkor megkerülhetetlen az a további kérdés, hogy hol a jogforrás. A modernizáció és a jog kapcsolatának vizsgálatakor ez a kérdés úgy merül fel, hogy megkerülhetőek-e a jogszabályok összességét érintő végső, a jogrend származását illető kérdések.

*

Zárszavában *Peschka Vilmos* hangsúlyozta, hogy az elhangzott hozzászólások — akár a megközelítéseket, akár az álláspontokat vesszük szemügyre, — sokszínűségről, és a téma iránti élénk érdeklődésről tanúskodnak. Ez a vita csak egy kutatási program egyik állomása lehetett, de már az itt hallottakból is nyilvánvaló, hogy a felvetődött aktuális problémákat a társadalomtudományok különböző területein egyaránt kutatás tárgyává kellene tenni. A felszólalások említett gondolati és tárgyi gazdagsága ellenére Peschka megkísérelte az elhangzottakat két alapvető témára, vagy inkább témakörre felosztani. Elkülönítette egyfelől a társadalom modernizációjának jogi eszközeit, másfelől magát a jog modernizációját érintő kérdéseket. Mint mondotta, e két csoport persze nem választható szét mereven, de az osztályán szervezett kutatásban az utóbbi témakört kell a középpontba állítani, és ott is elsősorban a magyar jogrendszerre és annak adaptációs képességére kellene a vizsgálatokat összpontosítani.

Az utolsó felszólaló, *Kulcsár Kálmán* mondandójában Peschkához, Samuhoz és Harmathyhoz kapcsolódott, amikor rendkívül fontosnak minősítette a magyar jogrendszer adaptációs képességének átfogó — történeti, szociológiai és elméleti szempontokat egyaránt szem előtt tartó — kutatását. A vita alapjául szolgáló művével szemben felmerült néhány ellenvetésre és javaslatra válaszolva azonban a modernizáció és a tradíció fogalmait, a politikai folyamatok adaptációs képességének, valamint a társadalomtörténeti régiók elhatárolásának kérdéseit érintette bővebben.

Kulcsár egyetértett azzal, hogy az európai régiók történeti és szociológiai kutatásában a további differenciálás — szubrégiók megállapítása — helyénvaló törekvés, amelytől a modernizációs folyamatok vizsgálatának szempontjából is további hasznos eredmények várhatóak. Ehhez a kér-

déshez kapcsolódóan kiemelkedő jelentőségűnek ítélte annak vizsgálatát is, hogy a különböző társadalmakban lezajló politikai folyamatok hogyan —, mennyire ambivalens módon — viszonyulnak a társadalomi modernizációjának problémájához, hogyan veszik fel a modernizáció formáját, miközben esetleg a társadalom egészének modernizációja ellen, vagy annak irányába hatnak. A tradíció fogalmával kapcsolatban helyeselte azt az álláspontot, amely szerint a tradíció maga is változik, változása az életviszonyok átalakulásában gyökerezik, és a normák új tartalmat nyernek eme átformálódásban. Ehhez hozzáfűzte, hogy e normákon keresztül eljuthatunk egy olyan tradicionális jellegű jogi kultúráig, amely sajátosan adaptál, és ennek vizsgálatát tartja igazán döntőnek. A modernizáció fogalmának különféle elemzéseit vitatva végül leszögezte álláspontját: a probléma nem szemantikai természetű, a modernizáció — avagy korszerűsítés — olyan mozzanata a társadalmi fejlődésnek, amely társadalmi formációktól függetlenül érvényesül. Olyan összefüggéseket tesz a kutató számára hozzáférhetővé, amelyek más összefüggésben jobbára megközelíthetetlenek. A társadalmi folyamatok vizsgálatának egy olyan keretéről van szó, amelyben egy társadalom adaptációs képessége, endogén változásra való alkalmassága jut kifejezésre. A modernizációs szempont társadalomtudományos használata tehát kellőképpen indokolható, veszély csupán abban rejlik, ha meg nem engedhető módon generalizálják ezt a szempontot, ha az említett keretet túlfeszítve minden társadalmi jelenségre alkalmazható magyarázatnak vélik.

*Harmathy Katalin*

**Svájci—magyar szerzői jogi szeminárium**

1986. júniusában Budapesten az ELTE Jogi Karán szerzői jogi szemináriumot tartottak. E szemináriumon svájci és magyar jogászok, illetve joghallgatók vettek részt. A szemináriumot svájci részről kezdeményezték, előzménye pedig, hogy a Svájci Szerzői Jogvédő Társaság (SUISA) és a Zürichi Egyetem minden évben szervez egy hasonló rendezvényt. Már az év kezdetén megjelölik azokat a kérdéseket, amelyeket részletesen meg akarnak vitatni és megállapodnak abban is, hogy magát a tanácskozást melyik országban fogják megrendezni.

Eddig hasonló szemináriumokat Bécsben és Koppenhágában tartottak és az, hogy idén Magyarországra esett a választás, azért is külön megtisztelő, mivel ez az év a szerzői jogászok számára ünnepet jelent: idén 100 éves a Berni Unió.

A svájci egyetem a Magyar Szerzői Jogvédő Hivatallal vette fel a kapcsolatot, megküldve a már megállapított témaköröket, amelyeket svájci részről referátumok formájában az egyetem doktorandusai dolgoznak fel részletesen. A Hivatal megkereste az ELTE Jogi Karának Polgári Jogi Tanszékét és megállapodtak, hogy közösen fogják a konferencia szervezését lebonyolítani. Ezen kívül a felsorolt 6 témakört felosztották a konferencia magyar résztvevői között. Az ő feladatuk az lett, hogy tanulmányozzák át a rendelkezésükre álló irodalmat és rövid, a mi országunkban lévő helyzetet is érintő korreferátumokat készítsenek az előre elküldött svájci dolgozatokhoz.

Az egyes témákban elhangzott referátumok ismertetése előtt említést érdemel, hogy a megadott témák milyen fontosak, milyen mértékben aktuálisak a szerzői jogászok számára.

A hat témakör a következő:

*1.* Védettek-e a svájci computerprogramok az NSZK-ban az új, 1985-ös német szerzői jogi törvény alapján?

*2.* Védettek-e egy berni uniós ország szerzőjének jogai a többi tagországban akkor, ha a származási országban ezek a jogok nem a szerzőt magát, hanem eredeti jogszerzés alapján egy harmadik személyt vagy szervezetet illetnek meg?

*3.* Összeegyeztethető-e a fénymásolatok előállítására adott törvényi engedély a Berni Uniós Egyezmény (a továbbiakban: BUE) 9. cikk 2. bekezdésével?

*4.* A kölcsönzési jog a BUE-ben.

*5.* Sugárzási jog a Berni Uniós Egyezményben a műholdas műsorszórás korában.

*6.* A szerző kizárólagos joga, mint a Berni Uniós Egyezmény építőköve.

Talán a címek elolvasása közben nem is tűnik fel, milyen sarkalatos kérdésekről esik szó itt tulajdonképpen, végignézve azonban a referátumokat, mindenütt olyan álláspontokat, válaszokat találunk, amelyek a szerzői jog lényegéig nyúlnak vissza szükségszerűen, ugyanis a feltett kérdések nem válaszolhatók meg kizárólag a BUE rendelkezései alapján.

Nálunk is több cikkben, tanulmányban lehetett olvasni a szerzői jog különböző válságairól és a jogászok útkeresési kísérleteiről. Azért is jó kezdeményezés ez a szeminárium, mert így a fiatal résztvevők, témájuk megismerése, az irodalom áttanulmányozása révén részeivé válnak ezeknek a problémáknak és ez a felismerés feltétlenül motiváló tényezőként hat az elmélyedésben.

A következőkben az egyes referátumokat és korreferátumokat kíséreljük meg összefoglalni. Sajnos a konferencián lefolyt vita tartalmára nem térhetünk ki részben terjedelmi okokból, részben pedig azért, mert a másfél napos feszített ütemű munkát — a résztvevők félnaponként 2 témát vitattak meg — „nem fényképeztük le", más szóval nem készült jegyzőkönyv. Mégis reméljük, hogy a referátumok ismertetése során felvillantott álláspontok bemutatása is tükrözi, hogy a szeminárium értékes gondolatokkal járult hozzá a szerzői jog fejlődéséhez.

Ami az *1.* témát illeti, első megközelítésre egyszerűnek tűnik a kérdésre adandó válasz. A belföldivel azonos elbírálás elve látszik alkalmazhatónak és tekintettel arra, hogy az NSZK-ban, az oltalmi országban a szoftver szerzője oltalmat élvez, ugyanez az oltalom illetné a svájci szerzőt. A dolog azonban mégsem ennyire egyszerű. Meg kell ugyanis vizsgálni, hogy a szoftver tekinthető-e olyan műnek, amelyre a BUE kiterjed, valamint alaposabb elemzést érdemel az a kérdés is, hogy a BUE 7. cikkely 8. bekezdésében rögzített védelmi idők összehasonlítása a jelen esetben alkalmazható-e. A téma mind magyar — dr. Major Ágnes —, mind svájci referense egyetértett abban, hogy a fenti kérdésekre kell választ keresni.

Le lehet szögezni, hogy a BUE 2. cikkelyének felsorolása nem tekinthető taxációnak. Ebből következően a szoftvert akkor lehet idetartozónak venni, ha általánosan elfogadott nézet szerint a szoftver szerzői jogi védelemnek tárgya lehet. Kétségtelen, hogy a számítógépi program szellemi alkotás. Kérdés lehet viszont, hogy ezen belül szerzői jogi védelem illesse-e. Szóba jöhet ugyanis még a szabadalmi oltalom és a sui generis védelem is. (Abban mindenképpen egyetértés van, hogy valamiféle szellemi alkotás — oltalomban kell a szoftvert részesíteni.) A szabadalmi oltalom több szempontból is kizártnak tekinthető. Egyrészt a szoftvereknek csak egy kis része old

---

*Harmathy Katalin* egyetemi hallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

meg műszaki problémát, ami a szabadalmaztatás egyik előfeltétele. Másrészt a szoftverek többnyire sem tekinthetők probléma-megoldásnak, ami viszont a kiindulópontja minden szabadalmaztatható találmánynak. Az újdonság követelményének sincs a szabadalmi joghoz hasonló jelentősége e területen, nem beszélve arról, hogy a számítógépi programok megalkotása „szellemi alkotás, több mint egyszerűen kötelező és automatikus logikai lépések, amelyek csak egy megoldást tesznek lehetővé" (dr. Major Ágnes referátuma 2. oldalán idézi a Párizsi Cour d'Appel ítéletét). A számítógépi programok olyan eredeti gondolatszövedéknek tekinthetők, amelyek — ha olyan szintűek, hogy védelemre érdemesek — a szerzői jog tárgyai lehetnek. (A sui generis védelemnek számottevő mintája még nem alakult ki.)

A védelmi idők összehasonlításáról szóló BUE 7. cikkely (8) bekezdés szerint a belföldivel azonos elbírálás elve úgy alkalmazandó, hogy az oltalmi ország által biztosított védelem időtartama nem haladhatja meg a származási országban nyújtott oltalom időtartamát. Ebből arra lehetne következtetni, hogy ha a származási országban a védelem időtartama 0, akkor az oltalmi ország nem nyújthat oltalmat. Ebben az érvelésben az a hiba, hogy a védelmi időtartamát összemossa a védelemmel magával, azokkal a jogosítványokkal, amelyekből a szerzői jogi oltalom összeáll, és emiatt sérti a BUE elveit is, amelyek szerint a szerzőnek lehető legszélesebb oltalmat kell biztosítani. Összefoglalásukban a referens és korreferens egyetértettek abban, hogy a svájci szoftver szerzőjét az NSZK-ban a fent hivatkozott elv alapján védelem illeti.

A *2.* téma precízebb megfogalmazása Santi Giancarlo zürichi doktorandus szerint így hangzik: Élvezhet-e védelmet az, aki nem maga a szerző, de eredeti jogszerzés útján szerzett joga alapján a szerző jogállása illeti meg egy olyan országban, amelynek törvényhozása ilyen szerzési módot a szerzői jogban nem ismer? A referátum szerzője szerint sokkal egyszerűbb lenne, ha a szerzői jog minden országban ugyanazokon az elveken nyugodna. A jogrendszerek közötti különbség abból fakad, hogy az egyes államok szerzői joga milyen mértékben kívánja védeni a személyi, illetve a vagyoni jogokat.

A szerző az eredeti jogszerzést, mint a jog keletkezésével egyidejű és közvetlen folyamatot jellemzi, és a címben szereplő kérdés megválaszolásához több tárgykört is részletesen vizsgál. Legalaposabban a filmgyártással foglalkozik — amire a magyar korreferátum szerzője Faludi Gábor is külön kitér.

Nemzetközi egyezmény nélkül a szerzők csupán a származási országban élvezhetnék a szerzői jogi védelmet, mivel azonban a szellemi alkotások nemzetközileg is széles körben használhatók fel, feltétlenül szükség van nemzetközi védelemre. A Berni Uniós Egyezmény a „belföldivel azonos elbánás" elvén nyugodva lehetővé teszi, hogy egy külföldi ország szerzője az Unió tagországában olyan jogokat élvezzen, mintha belföldi lenne. Megvalósulhat ez azért is, mivel ez nemcsak a szerzőknek és a származási országnak, hanem annak az országnak is az érdeke, amelyben a védelmet kérik. Csődöt mond azonban ez az alapelv akkor, ha a szerzői jogot harmadik személy vagy szerv eredeti jogszerzés útján szerzi meg — így ugyanis az alkotó-szerző teljesen védtelen marad egy olyan jogrendszerű tagországban amely ezt a jogi konstrukciót nem ismeri. Védtelen marad attól függetlenül, hogy a Berni Uniós Egyezmény pont ezeket a helyzeteket akarta kiküszöbölni. Végezetül kiemeli a szerző, hogy nem tartja megfelelőnek kivárni, míg minden ország eljut oda, hogy a fejlődésnek megfelelő(?) szerzői jogi törvénye legyen — meggyőző megoldásokat tartalmazó kollíziós normák megfogalmazását tartja szükségesnek.

A magyar korreferens véleménye szerint az alkotó-szerző és a tényállásban harmadik személynek nevezett jogalany között feltétlenül egy szerződés vagy egy szerződéshez hasonló jogviszony áll fenn. Ez a felek közötti vagyoni kérdésekre szükségszerűen kitér, és ezt a jogviszonyt az oltalmi országban nem vizsgálhatják — a vagyoni jogosítványokat tehát élvezheti az eredeti jogszerző (harmadik személy).

A személyiségi jogokra azonban mindez nem vonatkozik. Az egyezmény szövege szerint ugyanis ezek a jogok elidegeníthetetlenek, vagyis nem szállhatnak át a harmadik személyre — a szerzők a személyiségi jogok védelmét a már említett „belföldivel azonos elbánás" elve alapján vehetik igénybe.

Összefoglalva tehát a BUE szerint csak az alkotó-szerző számít szerzőnek, a szerző a BUE minimális jogokra vonatkozó rendelkezései szerint élvezhet személyiségi jogi védelmet a származási országtól eltérő tagországban, a harmadik személy jogi helyzete csak származékos jogszerzésként fogható fel, de ennek alapján vagyoni jogosítványai nem vonhatók kétségbe.

A *3.* témáról, a sokszorosításról két svájci dolgozat is született. Mind a svájci, mind a magyar referátumok szerzői abból indultak ki, hogy a BUE hogyan szabályozza a sokszorosítást.

Christina Staub, miután definiálta a különbséget az állami kényszerengedély és a törvényi engedély között — ezt a megkülönböztetést mindhárom dolgozatban megtaláljuk — rátér a konkrét válaszadásra. A BUE 9. cikk (2) bek. szerint a tagországok szerzői kizárólagos jogosultsággal rendelkeznek műveik sokszorosítására.

A kizárólagosság alól két feltétel esetén tehetnek kivételt a tagországok:

— ha az a mű normális értékesítési lehetőségeit nem károsítja, vagy

— ha a sokszorosítás a szerzők jogos érdekeit nem sérti.

Ha olyan műről van szó, amely kapható a kereskedelemben, a sokszorosítás lehetősége feltétlenül veszélyezteti az értékesítési esélyeket. Ugyanúgy a szerző jogos érdekeit feltétlenül sérti, ha művéből egy részlet kerül fénymásolásra, és emiatt már az egész példányra nincs is szükség.

E két alternatív feltétel tehát meglehetősen kétségbe vonja akár a törvényi engedély, akár az állami kényszerengedély összeegyeztethetőségét a Berni Uniós Egyezménnyel. Az egyes törvényhozók csak magáncélra történő felhasználásra engedélyeznek kivételt a szerzők kizárólagos jogai alól, és ezt is csak ellenszolgáltatás fejében. Ennek a veszélyére hívja fel a figyelmet Alexander Isadi, a másik svájci referátum szerzője. Ezáltal ugyanis a szerzői jogok könnyedén eltolódhatnak egyfajta ellenszolgáltatási igény felé, amit tekinthetünk az elfojtott kizárólagos joggyakorlás kompenzációjának. Ez a gondolat felvetődik a magyar referátumban is, melynek szerzője Harmathy Katalin, azzal a kiegészítéssel, hogy pontosan a tömeges felhasználási lehetőségek miatt szét kell választani a szerzői jogok gyakorlását és élvezetét. A gyakorlás egyedileg, individuális módon gyakorlatilag kivihetetlen.

Alexander Isadi megoldásként a 9. cikk által meghatározott feltételek átdolgozását javasolja a kényszerengedély legitimálása végett.

Végezetül felhívja a figyelmet arra, hogy nemcsak a nemzeti törvényhozásoknak kell lépést tartani a technológiai, gazdasági, politikai fejlődéssel, hanem nemzetközi keretek között is rugalmasnak kell mutatkozni.

A *4.* téma sok szállal kapcsolódik a

sokszorosításhoz, már csak azért is, mivel — mint ahogy Lutz Kaiser dolgozatában megállapítja — csupán a nyugatnémet szerzői jogi törvényben tesznek külön említést az ún. kölcsönzési jogról. Sem a legtöbb nemzeti szerzői jogi törvényben, sem a Berni Uniós Egyezmény szövegében nem találunk erre utalást.

Egy mű többféle felhasználása kerülhet szóba. Ha pl. egy könyvet veszünk — ennek felhasználása olvasás útján történik. A vásárló olvasó a vételárral megfizeti a felhasználásért járó ellenszolgáltatást. Más a helyzet azonban a könyvtáraknál, amelyek célja a tudomány ingyenes közvetítése, működését így valósítja meg tehát, hogy gyakorlatilag ellenszolgáltatás nélkül kölcsönöz. Egy műért azonban, noha az több felhasználáshoz is eljut, nem fizetnek több ellenszolgáltatást a könyvtárak sem, tehát nem fizetnek nagyobb vételárat. Hozzá kell ehhez azonban tenni, hogy általában a sikeres műveket kölcsönzik, így ebben az esetben nem lehet azt állítani, hogy a könyvkölcsönzés egyértelműen csökkentené a keresletet.

A videónál már nem mondhatjuk el ugyanezt. Itt ugyanis az egyszeri megtekintés, illetve a kazettára való felvétel kielégítő a fogyasztó (felhasználó) számára, így sokkal gyakoribb a kölcsönzés útján történő felhasználás.

A nyugatnémet szerzői jogi törvény részletesen szabályozza a kölcsönzést, és az érte fizetendő díjakat — ilyen részletes szabályozást egyetlen más országnál sem találhatunk. A skandináv országokban, Nagy-Britanniában, Hollandiában az ellenérték-fizetési kötelezettségről a könyvtárjogban esik szó. E szabályok azonban nem adnak a szerzőnek önálló díjkövetelési lehetőséget, hanem egy alap javára írják elő a fizetési kötelezettséget, majd ez az alap osztja szét a befolyt összegeket a szerzők javára. (E konstrukcióból nyilvánvaló, hogy a felhasználás alapja törvényi engedély.) A legtöbb országban azonban nincs díjfizetés előírva, már csak azért sem, mivel sem Franciaországban, sem Belgiumban, de magában a BUE-ban sem tesznek említést még az ún. terjesztési jogról sem, ami azután magában foglalhatná a kölcsönzési jogot. Érdemes megvizsgálni, hogy a rendelkezésre álló BUE-szabályok alapján milyen megállapításokat lehet tenni fentiek ellenére.

A kölcsönzésnél nem eredeti műpéldányról eshet szó, hanem sokszorosított darabokról. Ennek alapján mindenképpen hasznos a sokszorosítási jogosultságot figyelembe venni, és vizsgálni, hogy ez magába foglalja-e a terjesztést. A válasz csak igenlő lehet, mert a terjesztés biztosítja a sokszorosított példányok egzisztenciáját. A sokszorosításnál nem a folyamatot kell természetesen figyelni, hanem az eljárás célját, ami egyértelműen a terjesztés. Azokban az országokban, ahol külön törvényi megnevezése van a terjesztésnek, és a kölcsönzésnek, különböző elméletek születtek, amelyek a terjesztést, illetve a kölcsönzést illetően gyengítik a szerzők pozícióját. Ez tehát azt eredményezi, hogy ott kedvezőbb a szerzők helyzete terjesztés, illetve kölcsönzés esetén, ahol nem is történik említés ezekről.

Az *5.* téma, a sugárzási jog igen népszerű és rengeteg jogi problémát vet fel. Ezt bizonyítja az a tény is, hogy három svájci referátum is készült a kérdéssel kapcsolatban. Ulrich Stutz átfogóan, a technikai kérdéseknek is nagy figyelmet szentelve vizsgálódott. Nem tartja megfelelőnek a BUE jelenlegi szabályozását, olyan megoldások létrehozását sürgeti, amely a műholdas sugárzásra tekintettel új, minden ország számára mértékadó védelmi színvonalat tudna garantálni. A kizárólagos sugárzási jog fontosságát hangsúlyozza — a szerzők díjazási, vagy legalább kompenzáció igényének támogatásával. Ebben a nemzetközi szabályozásban résztvevő országok között semmiféle különbség nem lenne szó akár sugárzó, akár fogadó országról. A belföldivel azonos elbánás elve miatt a BUE-t nem tartja megfelelőnek a nemzetközi szabályozás megvalósítására, ezért külön, az ún. DES-műholdakkal történő sugárzás számára új egyezmény létrehozását tartja szükségesnek.

Susanne Zacherl úgy vélekedik, hogy az egyes országok szerzői jogai közötti különbségek miatt (védelmi idő tartama, ki a szerzői jog tulajdonosa, kivételek a kizárólagosság alól, törvényi engedélyek stb.) lehetetlenség lenne egy ilyen nemzetközileg harmonikus szerzői jog létrehozása a műholdas sugárzás terén. Véleménye szerint a technika forradalmi változásai egyáltalán nem marták ki vagy borították fel a tradicionális koncepciót, ami a Berni Uniós Egyezmény 2.[bis] cikkében nyert megfogalmazást. Németh Ágnes, a magyar referátum szerzője véleménye szerint ez a hirtelen és gyors fejlődés, amely a sugárzási technikában megindult, feltétlenül le fog lassulni, több ok miatt is. Elsősorban azért, mert a nézők kíváncsisága, amely minden újra igen élénk, csökkenni fog, másrészről pedig a filmek mennyisége is lassító tényezőként hat. Egy érdekes probléma érdemel még kiemelést Johen Leuscher munkájából. Jelenleg a kábeles közvetítésnél a sugárzók (a kábel TV rendszer üzemeltetői) olyan kellemetlen helyzetben vannak, hogy az egyes művek sugárzási joga nem áll rendelkezésükre, és nincs is megfelelő eljárás, amelynek segítségével erre szert tehetnének. Milyen lehetőségek állnak a rendelkezésünkre?

*a)* Olyan szervezetek létrehozása — amellyel kötelezővé teszik a szerződéskötést. Előnyei, hogy gyors, kikapcsol egy sor külső tényezőt, 100%-os garanciát jelent e felhasználási jogok megszerzésére. Hátrányai, hogy e szervek igénybevételének kötelező volta esetén a szerzőket kizárólagos jogaikban éppen úgy károsodás érheti, mint a törvényi engedély esetén. Továbbközvetítés esetén pedig a probléma nem oldódott meg, csak a továbbközvetítés idejére tolódott és egyúttal a szerző sokkal rosszabb helyzetbe került, mivel akkor kell egyezkednie, amikor már a műve sugárzásra került. Hátrány továbbá, hogy az értékesítést végző társaságok mellett sokszor az eredeti sugárzó szervek hozzájárulása is szükséges e közvetítéshez — ez pedig ismét bonyolítja az eljárást.

*b)* A tiszta szerződéses rendszer lehet egy másfajta megoldás, ennek hátránya a lassúság, előnye azonban, hogy semmiféle külső beavatkozás nem befolyásolja a piaci viszonyokat.

A *6.* téma talán a legkevésbé gyakorlatias inkább elméleti megfontolásokat tartalmaz. Az egyetlen referátum szerzője Faludi Gábor történeti áttekintéssel kezdte, és ennek eredményeképpen arra a megállapításra jutott, hogy annak ellenére, hogy igen jelentős különbség van az angolszász és a francia jogrendszerek szerzői jogai között, mindkét jogrendszerben kizárólagos és elidegeníthető jog a szerzői jog (eltekintve a francia droit moraltól).

A kiindulópontot a kizárólagosság tartalmának megvilágításához a személyiségi jogi megközelítés fejlődése jelenti — a XIX. sz. végén alakult ki az a szemlélet a német jogban, hogy a mű a szerző erőfeszítése révén, a szerző személyéhez kapcsolódva keletkezik. E véleményt korabeli filozófusok nézetei (Hegel, Fichte) is alátámasztották, s ennek visszatükröződéseként bontakozott ki a dualista és a monista szerzői jogi felfogás. A monisták szerint a szerzői jog a szerző személye által meghatározott — a dualista nézet szerint a szerzői jog kizárólagos jog, amely azonban gazdaságilag értékesít-

hető szellemi vagyon. Az újabb álláspontok szerint a szerzői jog összetett, de a vagyoni jogi és a személyiségi jogi elemeit nem lehet szétválasztani. Amennyiben például egy kiadói szerződésnél megsértik a szerző személyiségi jogait megfelelő feltételek mellett a szerzőnek vagyoni igényei támadhatnak. Az egyes szerzői jogi jogosultságok elidegeníthetők ugyan, de maga a szerzői jog elidegeníthetetlen. A felhasználó megszerezhet egyes jogosítványokat, de a szerzői jog maga a szerzőt illeti elidegeníthetetlenül.

A BUE-ben a kizárólagosság definícióját nem találhatjuk meg, annak ellenére, hogy számos cikkely tartalmazza ezt a kifejezést. A kommentárok is hallgatnak e kérdésről. Végső konklúzióként azt vonja le a referátum szerzője, hogy a BUE természetes módon az egyes nemzeti jogokra épül, ennek következtében magán hordja az egyes jogrendszerek különböző jegyeit, célja azonban nem annak az eldöntése, melyik felfogás a jobb, hanem a kompromisszum útján a harmónia megteremtése közöttük.

Végezetül érdemelnek néhány szót a konferencia igen kellemes eseményei is. A szeminárium maga az egyetem épületében, a kari tanácsteremben zajlott, úgy gondoljuk, feltétlenül megfelelő környezetben. Az első napi ebédszünetben az ebédet az Erzsébet Szállóban fogyasztották el a résztvevők a Szerzői Jogvédő Hivatal és a Polgári Jogi Tanszék meghívására. A fárasztó munkát a SUISA által rendezett Gundel-beli vacsora zárta. A második napon délig tartott a hivatalos program, délután a vendégek Szentendre nevezetességeivel ismerkedtek.

---

Бела Кеменэш:

*Осуществление гражданско-правовой ответственности в народном хозяйстве*

В статье излагаются результаты исследования, проведенные по поручению Сети юридических исследований по народному хозяйству. В соответствии с окончательными материалами указанного исследования, данная статья делится на следующие части:
а) Во главе о вопросах *ответственности* в связи с *заключением договоров* изучается проблематика заключения договора и недействительности договора. б) Глава об *исполнении договора* посвящена главным образом современному толкованию реального исполнения. в) Во главе об опыте *применения права* в связи с применением *гражданско-правовых санкций* говорится о поименных случаях нарушения договора, главным образом об основных принципиально-догматических вопросах ненадлежащего исполнения, а в рамках этого — о практических юридических сторонах сопоставления гарантии и возмещения ущерба, а также об общей судебной практике и задачах в этох области в связи с осуществлением гражданско-правовых санкций. Другие части статьи посвящены г) *охране промышленной собственности*, д) *охране окружающей среды* е) *международным экономическим связям*. В них рассматриваются специальные вопросы ответственности в этих сферах. В заключительной части статьи дается суммирование вышесказанных, но в ней стаится ряд задач, имеющих актуальность в перспективе.

Аттила Хармати:

*Хозяйственная структура — совернование — правовое регулирование*

В последнее время возрос интерес к вопросам о соревновании. С учетом этого автор рассматривает некоторые основные вопросы правового регулирования соревнования, которые до сих пор не получили яркого ответа в венгерском правовом регулировании и его практике. Один из этих вопросов состоит в том, что регулирование соревнования может ли приостанавливаться при запрете и санкционировании отдельных форм поведения. Нерешенной является проблема в связи с тем, что государство каким образом должно руководить и контролировать постоянное преобразование структуры экономики и системы структуры, приспосабливающейся к требованиям. В связи с этим ставится вопрос о том, что регулирование соревнования не должно ли охватить также формирование хозяйственной структуры. В статье рассматривается и другой круг вопросов, а именно о том, что каково соотношение регулирования соревнования с другими законодательными актами, главным образом с ГК.

Имре Вёрёш:

*Заметки на полях закона о запрете недобросовестной хозяйственной деятельности*

В статье рассматривается практика применения действующего уже два года закона о запрете недобросовестной хозяйственной деятельности. В связи с недобросовестными действиями соревнования и правилами защиты потребителей рассматривается судебная практика. Ввиду того, что в отношении правил о перевесе хозяйственных сил и об ограничении конкурентного соревнования отсутствуют судебные решения и меры рыночного надзора, здесь автор рассматривает практические проблемы, проявляющиеся в хозяйственной жизни. В судебной практике отправные позиции перемежаются с спорными; к этим последним автор высказывает критические замечания. Также критическому анализу подвергаются трудности в связи с ограничением конкурентного соревнования и перевесом хозяйственных сил. Автор выдвигает предложения по решению некоторых понятийных проблем. В заключение даются некоторые выводы.

Béla Kemenes:

*Die Geltendmachung der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit in der Volkswirtschaft*

Die Studie stellt das Endergebnis der Forschungen des Autors auf diesem Gebiet dar, die er im Auftrag des volkswirtschaftsrechtlichen Forschungsnetzes angestellt hat. Die Studie besteht aus sieben Teilen. Der erste Teil befasst sich mit den Fragen des Vertragsabschlusses und mit den Problemen der Ungültigkeit der Verträge. Im zweiten Teil beantwortet der Autor die Fragen der Erfüllung und zwar vor allem im Geist der zeitgemässen Auffassung der realen Erfüllung. Im dritten Teil stehen die Probleme der Anwendung der zivilrechtlichen Sanktionen im Mittelpunkt. Im vierten Teil erörtert der Verfasser die Fragen der Verantwortlichkeit auf dem Gebiet des gewerblichen Rechtschutzes, im fünften die des Umweltschutzes und im sechsten die Probleme der Verantwortlichkeit in den inländischen Vertragsbeziehungen der Aussenhandelsunternehmen. Zum Schluss folgen die Konsequenzen und einige Vorschläge de lege ferenda.

Attila Harmathy:

*Wirtschaftsstruktur — Wettbewerb — rechtliche Regelung*

Das Interesse für die Fragen des Wettbewerbs ist in der letzten Zeit grösser geworden. Mit Rücksicht darauf erörtert der Verfasser einige Grundfragen im Zusammenhange mit der rechtlichen Regelung des Wettbewerbs, die zur Zeit in der ungarischen rechtlichen Regelung und Praxis noch nicht klar beantwortet sind. Eine solche Frage ist, ob die Regelung des Wettbewerbs bei der Sanktioniernug einiger Verhaltensformen stehen bleiben kann. Es ist ein ungelöstes Problem, wie der Staat die ständige, anspruchgemasse Unwandlung des Systems und der Struktur der Wirtschaft lenken und kontrollieren soll. Im Zusammenhange mit diesem Problem taucht die Frage auf, ob die Regelung des Wettbewerbs nicht auch die Umgestaltung der wirtschaftlichen Struktur umfassen sollte. Der andere Problemkreis der Studie ist das Verhältnis zwischen der Regelung des Wettbewerbs und anderen Rechtsregeln, vor allem dem Zivilgesetzbuch.

Imre Vörös:

*Randbemerkungen zur Anwendungspraxis des Gesetzes über das Verbot der unlauteren Wirtschaftstatigkeit*

Der Artikel gibt einen Überblick über die zweijährige Anwendungspraxis des vor zwei Jahren in Kraft getretenen Gesetzes über das Verbot der unlauteren Wirtschaftstätigkeit. Hinsichtlich der unlauteren Wettbewerbstätigkeit und der Regeln des Verbraucherschutzes untersucht der Autor die Gerichtspraxis, auf dem Gebiet der Wettbewerbsbeschränkungen und der Regeln im Zusammenhange mit der marktbeherrschenden Position analysiert er — mangels gerichtlicher Urteile und Marktaufsichtsmassnahmen — die praktischen Probleme, die im wirtschaftlichen Leben auftauchen. In der gerichtlichen Praxis kann man sowohl massrichtunggebende, als auch bestreitbare Urteile finden, an die letzteren fügt der Artikel kritische Bemerkungen hinzu. Kritisch werden auch die Schwierigkeiten analysiert, die im Zusammenhange mit den Wettbewerbsbeschränkungen und mit der marktbeherrschenden Position vorkommen, Demnach folgen Vorschläge für die Lösung einiger Begriffsprobleme. Zum Schluss werden die Konsequenzen gezogen.

Béla Kemenes:

*The enforcement of civil law liability in the national economy*

The study consists of the following parts: a) the chapter dealing with the questions of liability in connection with the formation of contracts touches upon problems of contracting and void contracts; b) the chapter dealing with the performance of contracts concerns first of all the modern meaning of specific performance; c) there is a chapter, which deals with the experiences in the judicial practice concerning the enforcement of legal sanctions: here the author expounds the types of breach of contract, as well, concentrating mostly on basic problems of faulty performance and the relation between the warranty rights and damages; other chapters deal with liability aspects of intellectual property rights (d), pollution control (e), as well, as foreign trade contracts (f); the conclusions are highlighted in the final chapter, also touching upon the actual tasks of legislation in this field.

Attila Harmathy:

*Economic structure — competition — legal regulation*

The questions of economic competition are more and more in the center of interests nowadays. The author tackles with some basic questions, the answer of which has not yet been clearly given in the Hungarian legislation and practice. The first of these is whether the regulation of competition should or should not be exhausted by prohibitions concerning certain activities. It is an unsolved problem, how the state should direct and control the continuous changes in the structure of the economy and its system of organizations. That is why one could also ask, whether the regulation of competition should or should not include the formation of the structure of the economy, too. The second question dealt with by the study is the relation between competition rules and other legal rules, first of all those of the Civil Code.

Imre Vörös:

*On the margins of the act prohibiting unfair economic activities*

The study gives a review on the practice of the rules established by the act prohibiting unfair economic activities, which has been in force for two years already. While speaking about unfair competition rules and consumer protection, the author analyzes the judicial practice, whereas, in the lack of this, he expounds the problems in Hungarian economy while tackling with restraints of trade and abuse of bargaining power regulations. In the judicial practice there are progressive and dubious judgments, as well. The study comments on the latter ones. The author also offers a critical analysis on the problems concerning the use of notions in restraints of trade or abuse of superior bargaining power. The article ends with some proposals by the author.

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-2410. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

ÁRA: 55,— Ft

# PÁLYÁZATI FELHÍVÁS

A Magyar Kriminológiai Társaság az Alapokmányában rögzítetteknek megfelelően pályázatot ír ki a kriminológia és a büntetőpolitika legaktuálisabb kérdéseinek megválaszolására. Az 1987-ben meghirdetésre kerülő pályázat témái a következők:

— A KRIMINOLÓGIA MAGYARORSZÁGI FEJLŐDÉSE — TUDOMÁNY ÉS INTÉZMÉNYTÖRTÉNETI MEGKÖZELÍTÉSBEN.

— A RABLÁS ÉS A KIFOSZTÁS KRIMINOLÓGIAI KÉRDÉSEI.

— A BÜNTETŐ ELJÁRÁS EGYES SZAKASZAINAK — A NYOMOZÁSTÓL AZ UTÓGONDOZÁSIG — EGYBEHANGOLÁSA, HATÁSAI EGYSÉGESÍTÉSÉNEK LEHETŐSÉGEI.

— AZ ÖNGYILKOSSÁG ÉS A KRIMINALITÁS ÖSSZEFÜGGÉSEI ADOTT KÖZIGAZGATÁSI VAGY REGIONÁLIS EGYSÉGBEN.

— A KÁBÍTÓSZEREKKEL VALÓ VISSZAÉLÉS KRIMINOLÓGIAI PROBLÉMÁI.

A pályázás feltételei:

1. A pályázaton bárki részt vehet (egyes személyek és alkotó közösségek).
2. A pályázat jeligés. Nevet és címet zárt borítékban kell mellékelni.
3. A pályázat minimális terjedelme 2 szerzői ív, maximális terjedelme 3 szerzői ív (44—66. oldal).
4. Pályázni csak olyan művel lehet, amelyet szerzője eddig nem publikált és máshova pályázatként nem nyújtott be.
5. A pályázat beküldési határideje:
   1987. október 30.
   Eredményhirdetés a Társaság 1988. évi beszámoló közgyűlésén.
6. A pályaműveket a következő címre kell a megjelölt határidőre egy példányban eljuttatni:
   Magyar Kriminológiai Társaság Titkársága
   1053 Budapest, Egyetem tér 1/3.
7. A szerzőt a pályázatok értékelése után a publikálás joga megilleti.

**Pályadíjak:**
**I. díj 10 000 Ft**
**II. díj 7 000 Ft**
**III. díj 5 000 Ft**

Határidő után érkezett, továbbá az előírásoktól eltérő formában benyújtott pályázatokat nem veszünk figyelembe.

Budapest, 1987. február

**Magyar Kriminológiai Társaság**
**Igazgató Tanácsa**

XLII. új évfolyam 7. szám Budapest, 1987. július hó

Fq 5003 F/ET

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY
MEZŐGAZDASÁGI TUDOMÁNYEGYETEM
Központi Könyvtára
Telefon: 176-627 Telex: 224128 mkt
1828 Budapest 5. Pf.: 489

TARTALOM

FICZERE LAJOS
A kormányzati gazdaságirányítás funkciói ..... 333
LŐRINCZ LAJOS
A közigazgatás szerepkörének tükröződése a magyar alkotmányban ..... 340
NEMES ZOLTÁN
A párt és a gazdasági irányítás ..... 351
DEZSŐ MÁRTA
Kié a képviselő? — avagy a képviselői mandátum jellege ..... 358
KUKORELLI ISTVÁN
A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban ..... 363
BALÁZS ISTVÁN
A minisztériumi titkárságok helye és szerepe a minisztériumi szervezetben ..... 371
PÁRICSI VIKTOR
A minisztériumi és az interminiszteriális bizottságok a döntés-előkészítés folyamatában ..... 376
POLGÁR TIBOR—SINKA JÓZSEF
Demokratizmus és szakszerűség a közigazgatás személyzeti munkájában ..... 383

**Szemle**

ZSIVKO MILANOV
Az állami szervek fejlesztésének tendenciái a Bolgár Népköztársaságban ..... 389
SOLT KORNÉL
A nyelv határozatlansága és a jogalkalmazás ..... 393
ifj. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ
Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere Jugoszláviában ..... 396

**Jogirodalom—Jogélet**

Szabad György: Magyarország önálló államiságának kérdése a polgári átalakulás korában (KŐHEGYI MIHÁLY) ..... 399
V. Chirkin—YU. Yudin: A szocialista orientáció állama (VASTAGH PÁL) ..... 400

СОДЕРЖАНИЕ: *Лайош Фицере:* Функции правительственного управления хозяйством. — *Лайош Лёринц:* Отражение роли государственного управления в Конституции ВНР. — *Золтан Немеш:* Партия и хозяйственное руководство. — *Марта Дежё:* Кому принадлежит депутат? (О характере депутатского мандата). — *Иштван Кукорелли:* Постоянные комиссии Парламента в законодательной деятельности — *Иштван Балаж:* Место и роль секретариатов министерств в структуре министерств. — *Виктор Паричи:* Ведомственные и межведомственные комиссии в процессе подготовки решений. — *Тибор Полгар—Йожеф Шинка:* Демократизм и профессиональный характер в кадровой работе органов государственного управления. — *Обзор: Живко Миланов:* Тенденции развития государственных органов в БНР. — *Корнэл Шолт:* Лабильность языка и применение права. — *Ласло Трочаньи младший:* Система судебного пересмотра административных решений в СФРЮ. — *Юридическая литература — юридическая жизнь:* Сабад Дьёрдь: Вопрос о самостоятельной государственности Венгрии в эпоху буржуазного преобразования *(Михай Кёхедьи)*. — В. Чиркин—Ю. Юдин: Государство социалистической ориентации *(Пал Ваштаг)*.

*INHALT: Lajos Ficzere: Die Funktionen der Wirtschaftslenkungstätigkeit der Regierung — Lajos Lőricz:* Die Widerspiegelung der Rolle der Verwaltung in der ungarischen Verfassung — *Zoltán Nemes:* Die Partei und die Wirtschaftslenkung — *Márta Dezső:* Wem gehört der Abgeordnete — oder die Eigenart des Mandats — *István Kukorelli:* Die ständigen Kommissionen des Parlaments in der Gesetzgebung — *István Balázs:* Die Stelle und Funktion der ministerialen Sekretariate in der ministerialen Organisation — *Viktor Páricsi:* Die Rolle der ministerialen und interministerialen Kommissionen in der Prozess der Vorbereitung der Entscheidungen — *Tibor Polgár—József Sinka:* Demokratismus und Fachmässigkeit in der Kaderarbeit der Verwaltung — *RUNDSCHAU: Zsiwko Milanow:* Die Tendenzen der Entwicklung der staatlichen Organe in der Volksrepublik Bulgarien — *Kornél Solt:* Die Unbestimmtheit der Sprache und die Rechtsanwendung — *László Trócsányi* d. j.: Das System der gerichtlichen Kontrolle der Beschlüsse der Staatsverwaltung in Jugoslawien — *RECHTSLITERATUR—RECHTSLEBEN: György Szabad:* Die Frage der selbstständigen Staatlichkeit Ungarns zur Zeit der bürgerlichen Umwandlung *(Mihály Kőhegyi)* — *W. Chirkin—YU Yudin:* Der Staat der sozialistischen Orientation *(Pál Vastag)*

*CONTENS: Lajos Ficzere:* The functions of „governing" economic management — *Lajos Lőrincz:* The reflection of the role of public administration in the Hungarian Constitution — *Zoltán Nemes:* The Party and the economic management — *Márta Dezős:* Whose representative? The nature of the mandate of the representative — *István Kukorelli:* Standing committees in the Parliament — *István Balázs:* The place and the role of the secretariat in the organization of ministries — *Viktor Páricsi:* The role of the ministerial and interministerial commissions in the preparation of decisions — *Tibor Polgár—József Sinka:* Democratism and technocratism in the personnel of public administration. *Review. Zhivko Milanov:* The tendencies of the development of the state organization in the People's Republic of Bulgaria — *Kornél Solt:* Inappropriateness of language and application of law — *László Trócsányi, Jr.:* The system of the judicial supervision of decisions by public administration bodies in Yugoslavia. *Legal Literature-legal life. György Szabad:* The question of the selfstanding Hunga an state in the course of the bourgeois development *(Mihály Kőhelyei)—V. Chirkin-Yu. Yudin:* The state of the Socialist orientation *( Vastagh).*

XLII. új évfolyam 7. szám Budapest, 1987. július hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX K...
Napsugár Könyvtár
Telefon: 176-327 Telex: ...
1089 Budapest ...

*Ficzere Lajos*

## A kormányzati gazdaságirányítás funkciói

Társadalmi-gazdasági életünk megújításának elodázhatatlan követelménye, a reformfolyamat kiszélesítésének és elmélyítésének igénye, gazdasági életünkben kétségtelenül jelen lévő ellentmondások, konfliktushelyzetek kiéleződése, a gazdaság teljesítőképességének nem kielégítő volta, sőt az utóbbi években tapasztalt visszaesése reflektorfénybe állítja a gazdaság kormányzati irányításának hatékonyságát, az irányítás alkalmazott eszközeit és módszereit, valamint intézményrendszerét is. A kormányzati gazdaságirányítás korszerűsítésének, megújításának természetesen több összetevője, vonatkozása van. A teljesség igénye nélkül utalhatunk pl. arra, hogy a kormányzati gazdaságirányítás, mint általában a kormányzati irányítás része szorosan kötődik a politikai rendszerhez, annak működéséhez; továbbá, természetszerűen alkotóeleme a gazdaság irányítási rendszerének is, de számos ponton kapcsolódik az állami élet intézményeinek funkcionálásához, s ezen belül különösen a közigazgatás működési mechanizmusához. A dolog természeténél fogva igen szoros, sőt közvetlen kapcsolat áll fenn a kormányzati gazdaságirányítás és a gazdaságpolitika, különösen annak stratégiai elemei között. Ebből adódóan a kormányzati gazdaságirányítás feladatainak és funkcióinak körvonalazása, e feladatok és funkciók tartalmi elemeinek, illetve azok megvalósítását célzó eszközöknek és módszereknek a meghatározása nem végezhető el elvonatkoztatottan, anélkül, hogy a kormányzati gazdaságirányítás sajátos jellegű ismérveinek számbavétele mellett ne vizsgálnánk azokat az érintkezési, valamint kapcsolódási pontokat, amelyeken keresztül a kormányzati gazdaságirányítás a társadalomirányítás rendszerébe integrálódik, illetve amelyek közvetítésével egyes alrendszereihez kapcsolódik.

E helyen nem tekinthetjük feladatunknak a kormányzati gazdaságirányítás megkülönböztető vonásainak és integrálódási pontjainak átfogó jellegű és részletekbe menő vizsgálatát, mivel e cikkben elsődlegesen egy kezdődő kutatás téziseinek vázolására törekedtünk. Az említett megközelítési módok szem előtt tartásával elsősorban arra keressük a választ, hogy a mai problémákra, de főleg a hosszabb távú fejlesztési követelményekre figyelemmel hogyan alakuljon, illetve a jelenlegihez képest hogyan, milyen irányban változzon a kormányzati gazdaságirányítás funkcióinak köre és tartalma, az irányítás eszközrendszere és intézményi struktúrája. Nyilvánvaló, hogy e kérdés nem válaszolható meg a kialakult helyzet előzményeinek áttekintése, valamint kritikai jellegű értékelése nélkül. Mielőtt azonban erre kitérnénk, röviden választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy mit is tekintünk tulajdonképpen kormányzati gazdaságirányításnak, melyek e tevékenységi szféra fő jellemző vonásai?

Előre kell bocsátanunk azt is, hogy az alábbiakban kifejtett helyzetértékelést és ebből levont következtetéseket természetesen nem tekintjük vitathatatlannak. Meggyőződésünk, hogy a fejlesztés és korszerűsítés irányainak sokoldalú megalapozása további tényfeltáró és elemző munkát, a különböző nézetek szembesítését, majd átfogó fejlesztési koncepcióba való integrálását igényli.

### I.

Amikor a kormányzati gazdaságirányítás alapvető megkülönböztető jegyeit vesszük szemügyre, különösen az alábbi, a fentiekben már jelzett mozzanatok egyidejű számbavételére van szükség: egyfelől, a kormányzati gazdaságirányítás általában része a kormányzati tevékenységnek; ebből adódóan a kormányzati tevékenység általános ismérvei érvényesek a kormányzati gazdaságirányításra nézve is; másfelől, a kormányzati gazdaságirányítás alkotó eleme a gazdaságirányítás rendszerének is, amelyből viszont következik, hogy a gazdaságirányítás rendszerét jellemző ismérvek a kormányzati gazdaságirányításra is vonatkoztathatók. Tulajdonképpen a kormányzati gazdaságirányításnak ez a *kettős kötődése* fejezi ki azokat az *általános,* valamint *különös* vonásait, amelyeknek

*Ficzere Lajos* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

a kormányzati gazdaságirányítás lényegi meghatározását illetően is alapvető szerepük van.

Felmerül a kérdés, melyek a kormányzati gazdaságirányítás, mint általában a kormányzati tevékenység egyik alkotó elemének lényegi vonatkozásai? Ha a feltett kérdésre választ kívánunk adni, röviden foglalkoznunk kell a kormányzati tevékenység fogalomkörével, illetve felfogásával összefüggő néhány általánosabb jellegű kérdéssel.

Amikor a kormányzati tevékenység fogalmi elemeiről van szó, e tevékenység *tárgyi* és *alanyi* oldalról egyaránt megközelíthető. A tárgyi megközelítés arra a kérdésre keresi a választ, hogy milyen tevékenységi fajta minősül kormányzati tevékenységnek, más szavakkal, melyek a kormányzati tevékenység legalapvetőbb ismérvei. Ettől eltérően az alanyi megközelítés a kormányzati tevékenységet végző szervek fajtáinak meghatározása útján közelít a kormányzati tevékenységhez, vagyis arra kíván választ adni, hogy mely szervek végeznek kormányzati tevékenységet. Mindkét említett megközelítésnek természetesen önmagában is megvan a létjogosultsága, azonban a kormányzati tevékenység jellemző vonásainak áttekintése a fenti megközelítési módok egyidejű alkalmazását teszi szükségessé.

Mint ismeretes, a kormányzati tevékenység történelmileg az állami tevékenység keretei között, annak részeként alakult, illetve fejlődött. A polgári szerzők kormányzati tevékenységnek általában az állami tevékenység egy meghatározott, rendszerint annak legfontosabb területét, szféráját tekintik. Anélkül, hogy e helyen a különböző álláspontok ismertetésére akárcsak érintőlegesen is kitérnénk, csupán arra utalunk, hogy a kormányzati tevékenységet vagy az *államfő*, vagy a *törvényhozó hatalom* (parlament), vagy a *végrehajtó hatalom* (kormány), illetve az említettek mindegyikének működésével hozzák összefüggésbe.[1] A politikai pártok megjelenésével, a társadalmi és az állami életben játszott fokozódó szerepükkel párhuzamosan olyan nézetek is megjelentek, amelyek a kormányzati tevékenységet az állam működésén túlmutató tevékenységként fogják fel, illetve olyan elemeire is utalnak, amelyek az állami tevékenység keretein kívül realizálódnak.

Valóban, ha a *kormányzati tevékenységet széles értelemben fogjuk fel,* nehezen vitatható, hogy *annak nemcsak állami, hanem az államon túlmutató vetülete is van.* Így például nem lehet kétséges, hogy a szocialista országokban a párt vezető tevékenysége a kormányzati tevékenység egyik, sőt meghatározó jelentőségű eleme. Ebben az összefüggésben *a kormányzati tevékenység a társadalomirányítás legjelentősebb, legátfogóbb tevékenységi területeként fogható fel.*

A kormányzati tevékenységnek előbb említett, szélesen értelmezett fogalomköréhez képest megkülönböztethető egy szűkebb értelmezése is, nevezetesen *az állam szervei által realizált kormányzati tevékenység,* mint *az állami tevékenység sajátos alakzata.* Az ilyen értelemben felfogott kormányzati tevékenység az állami irányító tevékenységnek az a területe, amely meghatározza a legalapvetőbb állami feladatokat és célkitűzéseket, e feladatok és célkitűzések megvalósításának eszközeit, módszereit és ütemét, biztosítja a megvalósításhoz szükséges dologi és személyi feltételeket, figyelemmel kíséri és ellenőrzi a kitűzött feladatok és célok végrehajtását. Az állami kormányzati tevékenység említett ismérvei is jelzik, hogy az állami tevékenységnek ez a fajtája a *legmagasabb rendű* állami tevékenységként minősíthető. Ebből következik, hogy a kormányzati tevékenység gyakorlása a legfelső szintű állami szervek feladatai közé tartozik. Ez utóbbi viszont már a kormányzati tevékenység *alanyi* vonatkozásának vizsgálatához vezet át.

Az állami kormányzati tevékenység jellegéből adódik, hogy annak gyakorlásában a döntő szerepet a legfelső államhatalmi és *képviseleti szerv (parlament), az államfő, illetve államfői funkciókat gyakorló testület* (prezídium, államtanács stb.), valamint *a kormány* mint legfelső végrehajtó—rendelkező szerv játssza. Kétségtelenül ezek a szervek azok, amelyek a kormányzati tevékenység elsődleges letéteményesei. A közöttük lévő viszony és kapcsolat adhat tulajdonképpen választ az állam kormányformáját illetően is.

Felmerül azonban a kérdés, vajon az említett legfelső állami szervek a kormányzati tevékenység *kizárólagos* letéteményeseinek tekinthetők-e? E kérdésre adandó válasz feltételezi az adott konkrét ország állami berendezkedése, államszervezeti struktúrája sajátosságainak számbavételét. Ha a kérdést szocialista viszonyok között vizsgáljuk, akkor mindenekelőtt a *kormánybizottságok* tevékenységének minősítése érdemel elsősorban figyelmet.

Ismeretes, hogy a Minisztertanács meghatározott feladatkörök ellátására kormánybizottságokat alakíthat. A kormánybizottságok a Minisztertanács átruházott hatáskörében járnak el és általuk hozott döntések a miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői, hatóságok és egyéb szervek viszonyában érvényesülnek. A kormánybizottságok tevékenységében is megkülönböztethető az az elem, amely a minisztériumok, főhatóságok tevékenységének koordinálását, irányítását célozza. Ugyanakkor a kormánybizottságok tevékenységében — bár nem azonos súllyal és arányban — a minisztériumok és országos hatáskörű szervek szűkebb értelemben vett irányítását meghaladó összkormányzati jellegű elemek is jelen vannak. Ez utóbbi egyébként hatáskörük átruházott jellegével is összefüggésben áll. Ebből adódóan kormánybizottságok hatáskörük keretei között meghatározott kormányzati tevékenységet is végeznek, és ilyen módon a kormányzati tevékenységet ellátó szervek közé sorolhatók.

A kormányzati tevékenység alanyi vetületével összefüggő további probléma a *minisztériumok* tevékenységének a kormányzati tevékenység nézőpontjából történő értelmezése. E kérdés körül az irodalomban ma sem alakult ki egységes álláspont. Így széles körben elterjedt az olyan nézet, amely a minisztériumok tevékenységét nem tekinti kormányzati tevékenységnek. Ismeretes azonban ezzel ellentétes felfogás is, amely abból kiindulva, hogy a minisztérium élén a kormány egyik tagja áll, a minisztérium tevékenységét lényegében kormányzati tevékenységnek ismeri el. A két szélső nézet között számos közbülső nézet is napvilágra került, amelyek lényege, hogy a minisztériumok tevékenységének csak meghatározott, minősített területe tekinthető kormányzati tevékeny-

[1] Ld. erről *Kovács* István: A Minisztertanács működési területei és helye az állami szervek rendszerében. Állam és Igazgatás, 1956. 6. sz.; Tanulmányok a kormányzati tevékenység továbbfejlesztéséről. I—II. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Budapest, 1983.

ségnek. Ilyen módon a minisztérium tulajdonképpen „kétarcú" tevékenységet, nevezetesen kormányzati és nem kormányzati tevékenységet egyaránt ellátó szerv lenne.[2]

Megítélésünk szerint a minisztériumoknak a kormányzati vagy nem kormányzati szervek közé történő besorolásával kapcsolatosan egyidejűleg több körülményt is mérlegelni szükséges. Fő kiindulási mozzanatnak az látszik, hogy a minisztériumok a kormány alárendeltségében egy meghatározott ágazat, vagy funkció keretei között látják el feladataikat. A minisztérium hatókörének említett értelemben vett korlátozott volta, valamint tevékenységének jellege alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a minisztériumok a szó valódi értelmében nem minősíthetők kormányzati szerveknek. Ez utóbbi természetesen nem jelenti azt, hogy a minisztériumi tevékenységnek ne lennének nagyon is jelentős érintkezési pontjai magával a kormányzati tevékenységgel. Ez utóbbi különösen a kormányzati döntések *előkészítésének* folyamatában észlelhető, amennyiben a minisztériumok igen jelentős szerepet töltenek be a döntéselőkészítés rendszerében.

Külön kérdés a *miniszter* tevékenységének megítélése. Adott esetben tekintettel kell lenni arra, hogy a miniszter milyen természetű tevékenységéről van szó. Mint a kormány tagja, a miniszter kétségtelenül részt vállal a kormányzati tevékenységből, bár az sem lehet vitás, hogy a kormányzati tevékenységet, mint olyat végső soron a kormány, mint testület, nem pedig egyes tagjai gyakorolják. Nem minősíthető ugyanakkor kormányzati tevékenységnek a miniszternek az adott igazgatási ágazatot irányító tevékenysége, valamint működésének az a vonatkozása, amely a minisztérium, mint szervezet munkájának vezetésével kapcsolatos.

A mondottak természetesen nem érintik azt az esetet, amikor a kormány valamely tagját kifejezetten felhatalmazza valamilyen konkrét kormányzati tevékenység ellátására (pl. kormánybiztos intézménye). Ilyen esetben a kormányzati tevékenység ellátása lényegében átruházott hatáskörben történik, vagyis alapja a hatáskör delegálásának ténye, s nem a minisztert egyébként megillető jogosítványok jellege és köre.

A kormányzati tevékenység fentiekben röviden vázolt ismérvei a kormányzati gazdaságirányításra, mint a kormányzati tevékenység viszonylagosan önálló területére is jellemzők. Ebből következik, hogy a kormányzati gazdaságirányításnak az ágazati, funkcionális, illetve az ún. felügyeleti irányításához képest elsődlegessége, de egyidejűleg bizonyos értelemben meghatározó szerepe is van. Ez azt is jelenti, hogy az említett irányítási szféráknak a kormányzati gazdaságirányításhoz képest meghatározott nézőpontból végrehajtó jellege van.[3] A kormányzati gazdaságirányítás általános jegyeiből adódik továbbá az is, hogy kormányzati gazdaságirányító tevékenységet csak az Országgyűlés, az Elnöki Tanács, valamint a Minisztertanács és az általa létrehozott kormánybizottságok végeznek, vagyis a minisztériumok, más főhatóságok gazdaságirányító tevékenysége ebben a megközelítésben nem minősül kormányzati gazdaságirányító tevékenységnek.

A kormányzati gazdaságirányítás azonban nemcsak a kormányzati tevékenységnek része, hanem egyidejűleg a *gazdaságirányítás rendszerének* is alkotó eleme. Ebből viszont következik, hogy a gazdaságirányítás természete, a döntési jogkörök centralizáltságának foka és ezzel összefüggésben a vállalati szféra mozgásterének terjedelme, az irányítás eszközrendszerének jellege stb. mind olyan tényező, amely a kormányzati gazdaságirányítás tartalmára és módszereire is jelentős befolyást gyakorol.[4] Továbbá a kormányzati gazdaságirányítás hatókörére és intenzitására kétségtelenül hatással van az a körülmény, hogy egy-egy fejlődési szakaszban hogyan alakul a gazdaság és a politika kapcsolata, viszonya, a politika mennyire veszi figyelembe, illetve mennyire támaszkodik a gazdaság sajátos mozgástörvényeire, azok objektív természetére. Végül, a kormányzati gazdaságirányítás funkcióinak körére, sőt eszközrendszerére nézve is igen jelentős annak tisztázása, hogy a szocialista gazdálkodás rendszerében mit vállaljon magára az állam, vagyis melyek azok a funkciók, amelyeket az államnak mint a társadalomirányítás egyik szervezetének a gazdasági folyamatok befolyásolásában és irányításában el kell látnia.

Az a tény, hogy kormányzati gazdaságirányításnak, mint a gazdaságirányítás viszonylagosan önálló területének tárgya maga a gazdasági élet, a kormányzati irányítás más szféráival összevetve annak sajátos jelleget kölcsönöz, amely egyebek között alapvető funkcióiban is kifejezésre jut. Elvileg a kormányzati gazdaságirányítás leglényegesebb funkciói:

— a gazdaságpolitika meghatározása és megvalósításának irányítása;

— a népgazdasági tervezési tevékenység általános irányítása, a különböző időtávú népgazdasági tervek jóváhagyása;

— a gazdasági szabályozás és a gazdaságirányítás szervezeti és intézményi rendszerének átfogó jellegű kérdéseiben való döntés;

— a gazdasági jogalkotás (tv., tvr., MT-rendelet és határozat);

— a gazdasági folyamatok átfogó jellegű ellenőrzése, elemzése és értékelése, és ennek alapján a szükséges kormányzati intézkedések megtétele;

— a nemzetközi gazdasági kapcsolatokra és együttműködésre vonatkozó átfogó döntések meghozatala;

— az ágazati, funkcionális és a regionális gazdaságirányító szervek tevékenységének összehangolása.

Az említett funkciók közül az utóbbit, vagyis az ágazati, funkcionális és regionális szervek tevékenységének koordinálását a szakirodalomban többen nem is tekintik a kormányzati gazdaságirányítás elemének, sőt egyenesen annak az irányítás más elemétől való erőteljesebb elkülönítését igénylik. Ettől eltérően mások azt hangsúlyozzák, hogy az összehangoló, koordináló tevékenység éppenhogy a kormányzati gazdaságirányítás egyik fő összetevője és megalapozatlan a

[2] Ld. részletesebben *Ádám* Antal: A kormányzati munka jellemzői és követelményei a Magyar Népköztársaságban. Jubileumi Évkönyv. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 1975. 9. és köv. old.

[3] *Kálmán* György: A magyar gazdaságirányítás joga. KJK. Budapest, 1982. 211. és köv. old.

[4] Vö. *Sárközy* Tamás: A népgazdaság intézményrendszerének távlati fejlesztése, különös tekintettel a központi gazdaságirányítás szervezetére. Közgazdasági Szemle, 1981. 1. sz.

kormányzati gazdaságirányító tevékenység más funkcióitól való mesterséges leválasztása.[5]

Megítélésünk szerint a széles értelemben vett kormányzati gazdaságirányítás funkciói között meghatározott szerepe lehet az ágazati, funkcionális, valamint regionális gazdaságirányító szervek tevékenységét összehangoló irányítási funkciónak is. Egyidejűleg azonban látni kell azt is, hogy ez utóbbi funkció jellegére nézve igazgatási, pontosabban elsődlegesen közigazgatási, s nem specifikusan gazdaságirányító funkció, amennyiben ilyen összehangoló, koordináló tevékenység nemcsak a kormányzati gazdaságirányítás szféráját, hanem a kormányzati irányítás egészét illetően kell hogy érvényesüljön. Ebből adódóan indokoltnak tartjuk azt az igényt, amely a kifejezetten igazgatási, koordináló jellegű tevékenységet igyekszik a tulajdonképpeni gazdaságirányítástól elhatárolni, még akkor is, ha a gazdaságirányítás szükségszerűen feltételez bizonyos igazgatási tevékenységet is.

A mondottak alapján már most is leszögezhető, hogy a kormányzati gazdaságirányítás *stratégiai* jellegű irányítási tevékenység, amelynek alapvető feladata a gazdaság makrostrukturális stabilitásának biztosítása és a gazdasági folyamatok hosszú távú fejlesztési céljait szem előtt tartva a gazdasági folyamatok népgazdasági szintű vezérlése.

## II.

Kormányzati gazdaságirányításunk jelenlegi rendszere az állami kormányzati irányító tevékenység, valamint a gazdaságirányítási rendszer fejlődésének eredményeként alakult ki. Anélkül, hogy ezt a fejlődési folyamatot részletekbe menően vizsgálnánk, a jelenlegi helyzet elemzése és értékelése szempontjából véleményünk szerint közelebbi figyelmet érdemel a kormánybizottsági, s ezen belül a *gazdasági kormánybizottsági* rendszer alakulásának áttekintése. Ez nemcsak azzal függ össze, hogy a gazdasági kormánybizottságok szerepe és súlya a kormányzati gazdaságirányítás rendszerében ma is igen jelentős, hanem azzal is, hogy az elmúlt években legtöbb változás éppen e területen következett be.

Mint ismeretes, a kormánybizottságok létrehozásának jogalapját az Alkotmány határozza meg. Az Alkotmány — az 1972. évi módosítás eredményeként — felhatalmazza a Minisztertanácsot, hogy meghatározott feladatok ellátására kormánybizottságokat alakítson (40. § (1) bek). Meg kell jegyezni, hogy — bár ezt megelőzően az Alkotmány nem rendelkezett a kormánybizottságok létrehozásáról — a Minisztertanács az 1972. évi alkotmánymódosítás előtt is működtetett kormánybizottságokat.

1956 előtt a Minisztertanács testületi ülése (plénuma) mellett intézményesített formában működő *elnökség* funkcionált, amely meghatározott munkamegosztást eredményezett a Minisztertanács teljes ülése és elnöksége között. Tekintettel arra, hogy az elnökség számos operatív jellegű, folyó üggyel foglalkozott, szükségszerűen kisebb volt az igény a kormánybizottságok működtetését illetően is. Ennek tudható be, hogy ebben az időszakban a Minisztertanács mellett tulajdonképpen csak *két,* mai értelemben is kormánybizottságnak tekinthető testület működött: a *Honvédelmi Tanács* és a *Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága.* Az előbbi működési köre lényegében megegyezett a mai Honvédelmi Bizottság működési körével, míg az utóbbi a nemzetközi gazdasági együttműködéshez kapcsolódó feladatokat látta el.

1956-ot követően a Minisztertanács testületi működésében is igényként fogalmazódott meg, hogy a gazdasági tárgyú előterjesztések *előkészítése* szakszerűbbé és megalapozottabbá váljon. Ennek biztosítása céljából 1956 végén sor került a Minisztertanács *Gazdasági Bizottsága* (GB) létrehozására, amelynek fő feladata a Minisztertanács testületi ülése elé kerülő gazdasági tárgyú előterjesztések *előzetes megtárgyalása* volt. Időközben a Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága megszűnt és ennek feladatkörét is a Gazdasági Bizottság vette át. Viszonylag rövid idő múlva, 1959-ben a Minisztertanács a nemzetközi gazdasági kapcsolatok irányítására és koordinálására létrehozta a *Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottságát* (NGKB). 1969-ig, a Tudománypolitikai Bizottság (TPB) létrehozásáig a Minisztertanács mellett az említett kormánybizottságok funkcionáltak.

Ebben a fejlődési szakaszban a kormánybizottságok tevékenységének és működésük szabályozásának főbb jellemző vonásai a következőkben foglalhatók össze: a kormánybizottságok működésében az *előkészítő, véleményező, összehangoló tevékenység dominált, az alapító határozatok a kormánybizottságokat közvetlenül döntéshozatali joggal nem ruházták fel.* Döntési kompetenciájuk a gyakorlatban fokozatosan alakult ki. Az önálló döntési jogkör közvetlen formában először 1969-ben, a Tudománypolitikai Bizottság alapító határozatában került megfogalmazásra. E szerint a bizottság a hatáskörébe utalt ügyekben a miniszterek, országos hatáskörű szervek vezetői részére kötelező határozatot hozhat. A kormánybizottságok önálló döntési jogköre megfogalmazást nyert a kormánybizottságok feladat- és hatáskörét meghatározó későbbi, valamint a mai jogi szabályozásban.

A kormánybizottságok feladat- és hatáskörét a következő jogszabályok határozzák meg:

A Minisztertanács az 1023/1973. (VI. 30.) Mt. h. számú határozatával létrehozta az *Állami Tervbizottságot* (ÁTB). Az ÁTB feladat- és hatásköréről jelenleg az 1007/1987. (I. 15.) Mt. h. számú határozat rendelkezik.

1980-ban került sor a Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottságának megszüntetésére és a *Gazdasági Bizottság* felállítására. 1987-ben a GB megszűnt és ismét felállításra került az NGKB, valamint létrehozták az MT Gazdaságfelügyeleti Bizottságát (GFB). Az előbbi feladat- és hatáskörét az 1009/1987. (I. 15.) Mt. sz. határozat, az utóbbiét pedig az 1008/1987. (I. 15.) Mt. sz. határozat állapítja meg.

A honvédelemről szóló 1976. évi II. tv. rendelkezései szerint a Minisztertanács a honvédelemmel kapcsolatos egyes feladatait az általa meghatározott körben a *Honvédelmi Bizottság* útján látja el.

1978-ban a Minisztertanács 1016/1978. (VI. 10.) Mt. h. számú határozatával újraszabályozta a *Tudománypolitikai Bizottság* feladat- és hatáskörét, valamint működését. E jogszabály módosítására legutóbb 1985 decemberében került sor.

A kormánybizottságok jogállásának fő jellemző vonásai a következőkben foglalhatók össze:

[5] Ld. *Pillér* András: A kormányzati gazdaságirányítás néhány kérdése. Jogtudományi Közlöny, 1980. 1. sz.

A kormánybizottságok a Minisztertanács által létrehozott bizottságok, tevékenységükért és döntéseikért a Minisztertanácsnak felelősek. A Minisztertanács által átruházott jogkörben döntési kompetenciájuk is van.

Jogkörük tartalma lényegében háromirányú:

*a)* a Minisztertanács ülése elé kerülő előterjesztések *előzetes megtárgyalása, véleményezése* (a Minisztertanács döntését előkészítő tevékenység);

*b) döntéshozatal* (átruházott hatáskörben hozott határozatok, állásfoglalások stb.);

*c)* az általa, valamint az ügykörét érintő kérdésekben a Minisztertanács által hozott döntések végrehajtásának figyelemmel kísérése, ellenőrzése.

A kormánybizottságok kialakulását bemutató rövid áttekintés is jelzi, hogy eddigi fejlődésük során lényegében *két fő tendencia* látszik kirajzolódni: *egyfelől számuk folyamatos növekedése,* másfelől *önálló döntési kompetenciájuk fokozatos kialakulása.*

A kormánybizottságok döntési kompetenciájával összefüggő kérdés a kormánybizottsági döntések (határozatok) elhelyezkedése a jogrendszerben. A kérdés az, hogy jogforrásoknak tekintendők-e a kormánybizottsági határozatok vagy sem?

E kérdés vizsgálatánál abból indulunk ki, hogy a kormánybizottságok határozatait az Alkotmány, és így a jogforrások kihirdetéséről szóló jogszabályok (az 1974. évi 24. számú tvr. és az 1063/1974. (XII. 30.) Mt. h. számú határozat) nem minősítik jogforrásoknak, ezért azok kihirdetéséről nem tartalmaznak rendelkezést. A kérdés formai vonatkozásán túl, figyelemmel kell lenni arra is, hogy a kormánybizottságok határozatai esetenként — legalábbis bizonyos körben — általános jellegű előírásokat is érvényesíteni kívánnak.

További probléma, hogy kikre, *milyen körben* kötelezőek a kormánybizottsági határozatok és hogyan kerüljenek *kihirdetésre?* Ami a kötelezettségek körét illeti, a mai jogi szabályozás erre nézve nem tartalmaz egyértelmű rendelkezést. Így pl. az ÁTB vagy az NGKB, illetve a GFB feladat- és hatáskörét meghatározó jogszabály szerint e kormánybizottságok átruházott hatáskörben hozhatnak döntéseket és e döntések nem érintik a miniszterek (országos hatáskörű szervek vezetőinek) jogszabályban megállapított hatáskörét és felelősségét. Ettől eltérően a TPB feladat- és hatásköréről szóló jogszabály a miniszterek és országos hatáskörű szervek vonatkozásában érvényesülő kötelezettségről beszél. E kérdések egyértelmű tisztázása azért is lényeges, mert a lehetséges címzettek körének bizonytalansága a hozott döntések végrehajtását is negatívan befolyásolhatja.

Már a mondottak alapján is levonható az a következtetés, hogy a kormánybizottságok határozatai nem tekinthetők jogforrásoknak, amennyiben nem rendelkeznek a jogforrásokra jellemző azzal az általános ismérvvel, amely azok általánosan, tehát adott esetben az állampolgárokra nézve is kötelező jellegével függnek össze. Ezért, ha valamely kérdésben jogszabály kiadását tartják indokoltnak, ilyen irányú kezdeményezéssel a Minisztertanácshoz fordulhatnak.

Ez utóbbival függ össze a kormánybizottsági határozatok *kihirdetésének* problémája. Ritka kivételtől eltekintve a kormánybizottságok határozatai a hivatalos lapokban (Magyar Közlöny, Határozatok Tára) nem kerülnek kihirdetésre, hanem azokat az érdekeltek közvetlenül kapják meg. Mind a végrehajtás biztosítását, mind pedig a kormányzati munka nyitottságát és a közvélemény szélesebb körű tájékoztatásának igényét szem előtt tartva, célszerű lenne az e téren kialakult gyakorlat áttekintése, vizsgálata is.

## III.

Felmerül a kérdés, melyek a kormányzati gazdaságirányítás megítélésünk szerint megoldásra váró mai problémái, különös tekintettel a kormányzati gazdaságirányítás által ellátandó feladatokra és funkciókra? Amikor a feltett kérdésre keressük a választ, szükségszerűen érintenünk kell néhány olyan általános jellegű kérdést, amely nem kizárólag csak a kormányzati gazdaságirányításra jellemző, hanem gazdaságirányítási rendszerünk egészét is érinti.

Amikor a kormányzati gazdaságirányítás mai helyzetét vizsgáljuk, abból indulunk ki, hogy az időközben eszközölt változtatások ellenére a gazdaságirányítás e szférájának ma is több problematikus pontja van, sőt esetenként bizonyos funkciózavarok is észlelhetők. Ez utóbbi okai, összetevői igen sokrétűek és szerteágazóak. Ennek megfelelően az okok között találkozhatunk olyanokkal, amelyek gazdaságpolitikai természetűek, vagy legalábbis a gazdaságpolitikával hozhatók összefüggésbe, de találkozhatunk olyanokkal is, amelyek úgymond összkormányzati eredetűek, vagyis nemcsak a kormányzati gazdaságirányítás, hanem ilyen vagy olyan mértékben a kormányzati tevékenység egészére jellemzők. Továbbá, az okok között kétségtelenül szólni kell azokról is, amelyek a kormányzati gazdaságirányítás eszközeivel, módszereivel, stílusával kapcsolatosak. Végül, távolról sem hanyagolhatók el azok a problémák, amelyek a kormányzati gazdaságirányítást a döntések előkészítése és végrehajtása, valamint — jelenlegi szervezeti — intézményi rendszere és struktúrája, illetve jogi szabályozása oldaláról jellemzik. Annak érdekében, hogy a jelzésszerűen említett problémák megoldásának néhány lehetséges módozatát vázolni tudjuk, azok eredőit közelebbről is elemeznünk kell. Amint erre már utaltunk, az okok és problémák alábbi vizsgálata természetszerűen nem tarthat igényt a teljességre, de a tévedhetetlenségre sem, másfelől, a hangsúlyt tudatosan az általunk problematikusnak és megoldásra váró kérdéseknek az exponálására helyezzük, mivel meggyőződésünk, hogy a jelenlegi helyzetet csak akkor haladhatjuk meg, vagyis csak akkor lehetünk képesek a valóságos megújulásra ezen a területen is, ha úgymond nem az elért eredményeket hangsúlyozzuk csupán, hanem kritikusan szembenézünk a mai realitásokkal és gyakorlattal, és az elvégzett vizsgálatok alapján levonjuk a megfelelő következtetéseket és ennek megfelelően cselekszünk.

*1.* A kormányzati gazdaságirányítás működésének egyik problematikus pontja véleményünk szerint *gazdaságpolitikai* természetű. Amikor e kérdést vizsgáljuk, abból indulunk ki, hogy a pártkongresszus és más politikai határozatok meghatározzák egy offenzív természetű gazdaságpolitikai stratégiai koncepció *kiindulási pontjait.* Azonban éppen a jelenlegi nehéz gazdasági helyzetből való „kitörés" érdekében szük-

ség lenne arra is, hogy e kiindulási pontok *egységes, átfogó jellegű, aktív cselekvésre ösztönző és egyidejűleg távlatokat adó stratégiai programmá formálódjanak,* amelyre a kormányzati gazdaságirányítás is hosszabb távon alapozódhatna.

*2.* Részben a gazdaságpolitikával is összefüggő, a kormányzati gazdaságirányításra jellemző további probléma a napi, vagy a *rövid* távú és a *hosszabb* távú, vagyis a *stratégiai* természetű irányítási feladatok és funkciók közötti optimális arány és egyensúly egyfajta megbomlása az előbbiek, vagyis a rövid távú funkciók javára. Ezzel kapcsolatban rendszerint arra szoktak hivatkozni, hogy a napi gazdasági gondok, főleg pedig a világgazdaság számunkra kedvezőtlen változásai a rövid távú problémák megoldását helyezi előtérbe. Elismerve természetesen azt, hogy napi gondjaink valóban komolyak, s hogy ezek megoldása állandó, folyamatos figyelmet kíván, mégis úgy tűnik, hogy ez a megközelítési mód hosszabb távon nemkívánatos következményekkel járhat, ha nem számol kellően a napi munka távlati következményeivel. Ugyanis a napi gondok megoldása csak akkor kecsegtethet eredménnyel, ha számításba veszi, következetesen mérlegeli a mai konkrét cselekvés távlati következményeit, sőt *a mai konkrét irányítási cselekvéseket a távlati célok elérésének rendeli alá.* Ha ez nem így történik, vagyis ha háttérbe szorul a hosszabb távú fejlesztési célkitűzéseket, a stratégiai célokat szem előtt tartó cselekvés, ennek adott esetben nemcsak az egymással esetleg ellentétben álló nagyszámú, aprólékos jellegű és így a gazdasági cselekvés alanyainak önállóságát negatívan befolyásoló döntés lehet az eredménye, hanem az is, hogy egyszerűen újratermeljük problémáinkat, azokat az ellentmondásokat, amelyek gazdasági életünkben ma is jelen vannak.

*3.* A mai kormányzati gazdaságirányítás megítélésünk szerint további problémája *rugalmasságának* és *alkalmazkodóképességének* nem kielégítő hatásfoka. Ez utóbbi mind a belső, mind pedig főleg a nemzetközi gazdasági folyamatokhoz való alkalmazkodóképességét egyaránt érinti.

Ami a belső gazdasági folyamatokhoz és változásokhoz való alkalmazkodást illeti, a problémát elsősorban abban látjuk, hogy a gazdaságban zajló reálfolyamatokat a kormányzati szféra esetenként csak megkésve regisztrálja, illetve az irányítás tartalmi elemeinek, módszereinek és eszközeinek változtatására vonatkozó következtetéseket nem mindig kellő időben vonják le, illetve érvényesítik a gyakorlatban. Részben ebből adódóan a kormányzati gazdaságirányítás nem mindig képes a vállalati szinten zajló folyamatokat globálisan vezérelni, sőt esetenként a kormányzati szinten hozott döntések befogadása, gyakorlati végrehajtása nehézségekbe ütközik. Ennek egyik megnyilvánulási formája a kormányzati gazdaságirányítás és a vállalati gazdálkodási szféra között jelentkező ellentmondás, melyet ma még nem sikerült feloldani.

A kérdés másik vonatkozása a világgazdaságban zajló folyamatokhoz való alkalmazkodókészség problémája. Véleményünk szerint természetesen nem oldhatja meg e problémát a világgazdaságban végbemenő, gyakran bennünket is ténylegesen hátrányosan érintő kedvezőtlen változásokra való hivatkozás. Abból kell kiindulnunk, hogy a nemzetközi gazdasági környezet olyan objektív adottság, amelynek változásait, mozgását folyamatosan elemeznünk, sőt a lehetőségekhez képest prognosztizálnunk kell annak érdekében, hogy azokhoz kellő időben és kellő rugalmassággal alkalmazkodni tudjunk.

*4.* A kormányzati gazdaságirányítás további problematikus pontja, hogy ma még nem sikerült a vállalatok számára a szükséges és indokolt *gazdasági mozgásteret* biztosítani. Ennek a problémának az eredője összetett és bonyolult. Egyik alapvető oka megítélésünk szerint az az egyoldalú szemlélet, amely az állami költségvetés ténylegesen meglevő hiányára hivatkozással a vállalati jövedelmet a rendkívül tagolt és nagyon nehezen áttekinthető jövedelemszabályozás rendszerén keresztül igyekszik megcsapolni. Történik ez elsősorban a valóságos jövedelmet termelő, tehát nyereségesen gazdálkodó vállalatok vonatkozásában, akadályozva ezáltal a vállalati kezdeményezést és a tényleges vállalati gazdasági önállóság érvényesülését. Ez a szemlélet azért tűnik egyoldalúnak, mert nem veszi kellően számba, hogy ezáltal nemcsak a gazdaság kívánatos struktúraváltását fékezheti, hanem egyben újratermeli azokat a feltételeket is, amelyek a népgazdasági szintű hatékony gazdálkodás akadályát képezhetik. Ma tulajdonképpen egy olyan furcsa ellentmondásos helyzet állt elő, hogy jogilag a vállalatok igen széles önállósággal rendelkeznek, amikor tényleges gazdasági önállóságuk és így mozgásterük és következésképpen vállalkozási lehetőségeik jelentős mértékben behatároltak.

*5.* A kormányzati gazdaságirányítás további kritikus pontja *a komplex, a társadalompolitikai szempontokat is preferáló* szemlélet nem mindig következetes érvényesülése. Ez alapvetően azzal függ össze, hogy időnként még ma is kísért az a véleményünk szerint egyoldalú és következésképpen egysíkú *gazdasági-pénzügyi természetű* szemlélet, mely szerint *először* a gazdasági fejlődés gondjait kell megoldani és majd *ezután* kerülhet sor a szociális, kulturális, tudományos szféra, az infrastruktúra erőteljesebb fejlesztésére. Tudomásul kell vennünk — s ezt a nemzetközi tapasztalatok egyértelműen és meggyőzően igazolják —, hogy nincs valóságos gazdasági fejlődés, dinamikus gazdasági haladás, ha a gazdasági kérdések megoldására irányuló erőfeszítések a tudományos, kulturális, oktatási, illetve a széles értelemben vett társadalompolitikai, szociálpolitikai kérdések megoldásától *függetlenül,* nem pedig azokkal *együtt* történnek. A gazdasági és nem-gazdasági szféra olyan egymástól elválaszthatatlan egységéről és kölcsönhatásáról van szó, amely nélkül sem a gazdaságpolitika, sem pedig a társadalompolitika önmagában nem számíthat tartós sikerre.

*6.* A kormányzati gazdaságirányítás további kritikus pontja az irányítás *eszközeivel és módszereivel,* az irányítási munka *stílusával* áll összefüggésben. Ez egyrészt abban nyilvánul meg, hogy a kormányzati döntések előkészítésének mechanizmusát a kívánatosnál nagyobb mértékben a hierarchikus kapcsolatok rendszerében működő hivatali apparátus uralja, és ilyen módon viszonylag behatárolt lehetőség van a *testületek* szerepe nagyobb érvényesítésére, illetve a hivatali kapcsolatoktól mentes *tudományos-szakmai* rétegnek a döntés-előkészítésben való hatékony részvételére; másrészt, a kormányzati gazdaságirányító munkában, éppen az említett hivatali szemlélet bizonyos túlsúlyos jellege folytán a hangsúly esetenként

nem a felmerült kérdések koncepcionális, átfogó és komplex jellegű megközelítésén és eldöntésén van, de előfordul a kisebb jelentőségű ügyek hivatali jellegű kezelése is. Más szavakkal, ez azt is jelenti, hogy a kormányzati gazdaságirányítás szférájában egyfajta keveredés tapasztalható a stratégiai súlyú és kisebb jelentőségű, alacsonyabb irányítási szinteken is megoldható ügyek között, amelyről már korábban is tettünk említést.

*7.* A kormányzati gazdaságirányítás nem elhanyagolható problematikus pontja jelenlegi *szervezeti és hatásköri túlméretezettsége.* Ez utóbbi különösen szembeötlő, ha a kormányzati gazdaságirányítást a gazdasági kormánybizottságok keresztmetszetében közelítjük meg. Jelenleg — mint ismeretes — a kormányzati gazdaságirányításban három kormánybizottság (ÁTB, GFB és NGKB) is funkcionál. Ez a helyzet véleményünk szerint már önmagában is nehezítheti a kormánybizottságok tevékenységének irányítását és összehangolását, párhuzamosságok kialakulásához vezethet, a kormányzati szervek rendszerén belül súrlódási felületeket, ütközéseket eredményezhet.

Ami a hatásköri túlméretezettséget illeti, ez utóbbi ugyancsak számos probléma keletkezésének eredőjévé válhat. Így pl. erősítheti a döntéshozatalban a centralizációs törekvéseket, többlépcsős, valamint párhuzamos döntési centrumok kialakulásához vezethet. A hatásköri túlméretezettség negatívan befolyásolhatja a miniszteri önállóság és felelősség intézményét, amennyiben olyan kérdésekben is kormánybizottsági döntéseket igényelnek, amelyekben az irányító szerv vezetője hatásköre és felelőssége keretei között önállóan dönthet, vagy amelyekben döntés az irányító szervek közötti közvetlen kapcsolatok keretében is meghozható.

A többlépcsős döntési rendszer az ügyek elintézésének elhúzódását, késleltetését eredményezheti, a hatásköri túlméretezettség pedig az adott kormánybizottság s egy-egy miniszter feladat- és hatásköre közötti átfedésekhez vezethet.

További probléma, hogy az MT elnökhelyettesi jogkörben ellátandó felügyeleti funkció és kormánybizottsági elnöki funkció nem határolódik el megfelelően egymástól, amely az irányítási munkában súrlódásokat idézhet elő, ütközésekhez is vezethet. A kormánybizottságok döntési jogkörének túlméretezettsége adott esetben negatívan befolyásolhatja a Minisztertanács testületi működését is.

*8.* Külön vizsgálatot igényel a kormányzati gazdaságirányítás *nyilvánosságának és demokratizmusának* kérdése. Bár e vonatkozásban is történtek bizonyos változások (pl. a kormányszóvivő intézményének gyakorlati működtetése), azonban e területen is további vizsgálatokra, illetve intézkedésekre van szükség. E vonatkozásban problémaként jelentkezik az államigazgatási kormányzati gazdaságirányítás nyitottsága a legfelső államhatalmi-képviseleti szerv irányában, de különösen általában a társadalmi, valamint a vállalati szféra irányában is. A konkrét gazdasági helyzet megoldásra váró feladatai és teendői nyilvános kezelésének igénye mellett különösen jelentősnek látszik a kormányzati gazdasági döntések mainál nagyobb nyilvánosságának biztosítása.

## IV.

A mondottak alapján milyen következtetések és javaslatok fogalmazhatók meg a kormányzati gazdaságirányítás átfogó továbbfejlesztését illetően? A teljesség igénye nélkül megítélésünk szerint feladatként fogalmazódnak meg a következők:

*a)* A pártkongresszus és más politikai állásfoglalások alapján ki kellene dolgozni egy olyan, hosszabb távra szóló *átfogó jellegű komplex társadalom- és gazdaságpolitikai cselekvési koncepciót és programot,* amely egyrészt alapot ad arra, hogy a jelenlegi helyzetet meghaladjuk, másrészt bázisul szolgálhat a kormányzati gazdaságirányítás funkcióinak következetes érvényre juttatásához is. Egy ilyen cselekvési koncepció és program elengedhetetlen feltétele a realitások kritikus számbavétele, az elmúlt időszak gazdaságpolitikájának átfogó elemzése, értékelése és megfelelő következtetések levonása. E stratégiai koncepciót és programot megvitatás végett az Országgyűlés elé kellene terjeszteni.

*b)* Az államigazgatási kormányzati gazdaságirányítást illetően érvényt kellene szerezni annak, hogy legfelső államhatalmi és képviseleti testület irányító és ellenőrző szerepe a Minisztertanács és bizottságai gazdaságirányító tevékenységét illetően teljeskörűen érvényesüljön. El kellene kerülni, hogy az Országgyűlés elé többé-kevésbé előre eldöntött vagy másodrendű kérdések kerüljenek beterjesztésre és el kellene érni, hogy az Országgyűlés a kormányzati gazdaságirányítás minden lényeges, átfogó jellegű kérdésével érdemben foglalkozzon. Ezzel kapcsolatosan megfontolandónak látszik, hogy a jövőben az éves tervet és a végrehajtásáról szóló beszámolót is az Országgyűlés vitassa meg és hagyja jóvá.

*c)* Meg kellene szüntetni a kormányzati gazdaságirányító munkában a *stratégiai* és *operatív* jellegű kérdések keveredését és összemosódását. El kellene érni, hogy a kormányzati gazdaságirányítás elsősorban a gazdasági élet stratégiai, hosszabb távú kérdéseivel foglalkozzon. Operatív jellegű gazdaságirányítási kérdésekben való döntésekre akkor kerüljön sor, ha az ilyen döntések meghozatalát a konkrét körülmények valóban indokolják. A Minisztertanács és bizottságai gazdaságirányító funkcióinak ilyen értelmű meghatározását a Minisztertanácsról szóló törvényben kellene rögzíteni, amelynek kidolgozását a magunk részéről indokoltnak és megalapozottnak tartjuk.

*d)* Az előbbiből következik, hogy a kormányzati gazdaságirányításnak garantálnia kellene a vállalatok valóságos gazdasági mozgásterét és önállóságát elsősorban és különösen a jövedelemelvonás lényeges mérséklése, illetve a gazdasági szabályozók fő elemei öt évre szóló stabilitásának biztosítása útján.

*e)* A kormányzati gazdaságirányításban következetesen érvényesíteni kellene a kérdések *komplex,* vagyis egyidejűleg *gazdasági és társadalompolitikai megközelítésének módszerét,* a még jelen levő egyoldalú gazdasági-pénzügyi szemlélet meghaladását. Ezáltal ugyanis a mainál nagyobb lehetőség nyílna az emberi tényezőben rejlő tartalékok felszínre hozatalára és hasznosítására is.

*f)* A kormányzati gazdaságirányításban általában, de különösen a döntés-előkészítésben a hivatali szemlélet visszaszorításával a kérdések koncepcionális

kezelését indokolt a középpontba állítani. Ennek érdekében a mainál szélesebb lehetőséget kell biztosítani a döntés-előkészítésben a testületek részvételére, a hierarchikus kapcsolatoktól független szakértői elem, a tudomány képviselőinek a döntések előkészítésében való széles körű érdemi bevonására, megteremtve az ilyen részvétel intézményes kereteit is.

*g)* Felül kellene vizsgálni és meg kellene haladni a kormányzati gazdaságirányítás *szervezeti és hatásköri túlméretezettségét,* különös tekintettel a viszonylag nagyszámú kormánybizottságok működésére.

Ennek során különösen a következő általános érvényű rendező elveket lenne indokolt érvényre juttatni:

— biztosítani kellene a Minisztertanács testületi felelősségét a hatáskörébe tartozó összes kérdések vonatkozásában;

— következetesen érvényt kellene szerezni a miniszteri felelősségnek és önállóságnak, gyakorlattá kellene tenni a vezetők koordinált felelős döntését olyan ágazatközi kérdésekben, amelyek nem igényelnek kormányzati döntést;

— érvényesíteni kellene a döntési jogkörök további decentralizálódási folyamatát, azt az elvet, hogy a döntéseket ott hozzák, ahol az információk leginkább rendelkezésre állnak, a végrehajtás feltételei legjobban számba vehetők és a felelősség egyértelműen érvényesíthető;

— következetesen érvényre kellene juttatni azt az elvet, hogy nincs „párhuzamos" kormányzás, meg kellene szüntetni a még tapasztalható párhuzamosságot, a többlépcsős és esetenként ismétlődő döntéseket;

— általános elvként kellene érvényesíteni, hogy a kormánybizottságok működésében az előkészítő, véleményező, koordináló, ellenőrző tevékenység kapjon prioritást, meghatározó szerepet;

— rendező elvként kellene kimondani, hogy a kormánybizottságok határozatai nem jogforrások az ebből folyó összes következményekkel; egyidejűleg a döntéseknek nagyobb nyilvánosságot kell biztosítani;

— indokolt lenne egyértelműen körülhatárolni a bizottságok elnökeinek jogkörét és felelősségét; ennek kapcsán következetesebben el kellene határolni az MT elnökhelyettesi felügyeleti funkciót a kormánybizottsági elnöki funkcióktól.

*h)* A mainál szélesebb körben kellene biztosítani a gazdasági kormányzati irányítás *nyilvánosságát* és *demokratikus jegyeinek* érvényesítését. E követelmény érvényesítése indokolttá teszi, hogy a kormányzati gazdasági döntésekről a közvélemény, a társadalom időben tájékoztatást kapjon. Ennek kapcsán felül kellene vizsgálni az MT és bizottságai által hozott döntések közzétételének jelenlegi rendszerét is.

A fentiek során a kormányzati gazdaságirányítással összefüggő csupán néhány, általunk időszerűnek vélt kérdést érintettünk. A felvetett problémák megoldása természetesen erőteljesen kapcsolódik általában az állami és társadalmi mechanizmus, a politikai rendszer továbbfejlesztéséhez, amelynek szükségességéről és elodázhatatlanságáról meg vagyunk győződve.

*Lőrincz Lajos*

# A közigazgatás szerepkörének tükröződése a magyar alkotmányban*

*1.* A magyar alkotmány a szocialista alkotmányok *régi* típusához tartozik, ebben a kategóriában az utolsó példányának tekinthető. A nagy példaképet, az 1936-os szovjet alkotmányt szülőhazájában is újjal váltották fel, így a köztudatban sztálini alkotmányként rögzült alaptörvény szelleme, szerkezete, stílusa és tartalma legtisztábban az 1949-ben elfogadott, 1972-ben jelentősebb mértékben, de azelőtt és azután is kisebb mértékben jó néhányszor módosított magyar alkotmányban él tovább. Ennek a ténynek természetesen előnyös és hátrányos következményeit egyaránt számításba kellene vennünk, ha az alkotmány komplex elemzésére vállalkoznánk. Feladatunk azonban csupán a közigazgatás szerepköre tükröződésének bemutatása, ezért a háttér felvázolása mindössze az összefüggések jobb megértéséhez ad némi segítséget.

Az 1936-os szovjet alkotmány — kezdjük a hatás formálisnak tűnő részével — mindenekelőtt *szűkszavúságával* vált mintává. A stílusra — a preambulumban található ujjongó, himnikus hangvétel kivételével — a lakonikus rövidség, a pattogó száraz kijelentő módban fogalmazott mondatok használata jellemző. Ebből az önmagában még semmiféle értékítéletet nem tartalmazó sajátosságból mindössze az következik, hogy nincs elég terjedelem semmilyen kérdéskör komplex kifejtésére. Sem a hatalom gyakorlására, sem az állampolgári jogokra vonatkozóan. Az 1936-os szovjet és a jelenlegi magyar alkotmány kétezerötszáz szó felhasználásával leírja annak a társadalmi, politikai, gazdasági rendnek a képét, amelyet az alkotmányozók maguk körül látnak, vagy pontosabban fogalmazva: látni szeretnének. Az okokat részben nyíltan megmondják, részben utólag felfedezni véljük. A szűkszavúság bevallott oka a *stabilitás* igénye. Olyan alkotmány idealizált képe lebeg a szövegszerkesztők előtt, amely elvonatkoztat a napi esetlegességtől, hosszú időre érvényesen rögzít állapotokat, helyzeteket. Olykor olyanokat is, amelyek az elfogadás időpontjában még nem léteznek: tanácsi rendszer, ügyészség, felépült szocializmus stb. Az utólag felfedezett okok közül csupán a legfelsőbb képviseleti szerv gyakori üléseztetésétől való húzódozásra uta-

*Lőrincz Lajos* főigazgató-helyettes, Államigazgatási Főiskola (Budapest).

* A tanulmány az Államtudományi Kutatások Programirodájának megrendelésére készült.

lunk: a konkrétan és részletesen szabályozott kérdések gyakoribb alkotmánymódosítást igényelhetnek, s a szükségessé váló parlamenti ülésszakok összehívása olyan pluszmunkával terhelné az illetékes politikai fórumokat, amelyet azok sokkal fontosabbnak ítélt egyéb feladatok sürgető ellátására hivatkozással feleslegesnek tartanának. Ma már ugyan látjuk, hogy a lakonikus rövidség és a hosszú távra szóló érvényesség, illetve részletes kifejtés és a gyakori módosítás okokozatpára egyáltalán nem áll fenn, legalább annyi példát lehetne felhozni az ellentétes kapcsolatpár (részletes kifejtés — hosszú időtartam, vázlatos kifejtés — állandó módosítás) érvényességének igazolására is.

Hogy ez mennyire így van, a szocialista alkotmányfejlődés menetének elemzéséből igazolható. A tendencia ugyanis a szocialista alkotmányok terjedelmének bővülése irányába mutat. A jelenleg hatályos albán alkotmány, noha a sztálini örökségre nyíltan hivatkozik, 4200 szóból áll, tehát majdnem kétszer terjedelmesebb, mint a magyar alkotmány, az 1977-es szovjet alkotmány 5800 szavas, s a csúcstartó a regény terjedelmű 36 600 szavas jugoszláv alkotmány. A félreértések elkerülése végett hangsúlyozzuk, hogy a terjedelem és a minőség, vagy időállóság között nincs semmiféle összefüggés, a terjedelmesebb alkotmányt teljesen tudománytalan lenne fejlettebb fokozatúnak minősíteni. Egyetlenegy dolog bizonyos pusztán: a terjedelmesebb alkotmány több témában tud nyilatkozni, vagy ugyanarról a témáról többet — terjedelemben — tud mondani, mint a kevésbé terjedelmes. Mindebből szükségszerűen következik, hogy a magyar alkotmány általában is, de külön-külön a különböző részkérdésekben is kevesebbet mondhat — terjedelemben — mint a többi jelenlegi hatályos szocialista alkotmány. Így van ez a közigazgatás, vagy államigazgatás társadalmi, politikai pozíciójának meghatározásánál is.

*2.* Az alkotmányok legjelentősebb, vagy szinte kizárólagos feladata az állami hatalomgyakorlás formájának, szervezeti keretének, rendjének, játékszabályainak rögzítése. Milyen szervek vesznek részt a hatalom gyakorlásában, milyen a viszony közöttük, mi a munkamegosztás elvi alapja, mi az állampolgár viszonya államához, s az állam viszonya állampolgáraihoz — ezek az alkotmányos szabályozás legfontosabb kérdései. S ha ki is térnek ezen kívül más kérdésekre, jelesül a gazdálkodás alapszabályainak rögzítésére, ezt is a hatalomgyakorlás fókuszán keresztül teszik meg.

Az állami hatalom szervei között kiemelkedő szerepe van a *végrehajtást végző szerveknek*. A „végrehajtás szervei", a „végrehajtó hatalom" olyan terminológia, amelynek elemzésére vissza kell térnünk, itt csak arra utalunk, hogy az állami tevékenységben a rendszeres munkavégzést, a képviseleti szervek egyedi vagy normatív döntéseinek realizálását végző szervek úgyannyira döntő szerepet játszanak, hogy azt is lehetne mondani: miattuk fejlődött ki az alkotmányosság eszméje, az alkotmányos szabályozás igénye. S ha belegondolunk, tényleg arról van szó, hogy a végrehajtó hatalom korlátozása, törvény alá rendelése, a képviseleti szervek szerepének kiemelése a végrehajtó hatalommal szemben az eredeti alkotmányos szabályozás középpontja, s ez a helyzet a mai napig nem változott meg.

Ami változott: a végrehajtó hatalom körének értelmezése. A polgári alkotmányok kettős, dualisztikus végrehajtó hatalomról rendelkeznek. Az államfőiről, amelyet kezdetben a királyok testesítettek meg, s néhol még ma is ők reprezentálják, később az elnökök (köztársasági vagy csak szimpla elnök); a kormányfőiről, amely rendelkezik a közigazgatás egészével, az állami bürokráciával. A kétfajta végrehajtó hatalom között a viszony országonként és időszakonként is más és más, nagy általánosságban annyit lehetne mondani, hogy Nyugat-Európában a kormányfői végrehajtó hatalom fokozatosan erősödik (talán az V. köztársaság Franciaországa kivétel); az Amerikai Egyesült Államokban a kettő egy kézben — az elnök kezében — összpontosul. A szocialista alkotmányok a végrehajtó hatalom terminológiát nem alkalmazzák, a végrehajtó-rendelkező tevékenységet azonban elismerik, s ezt az államigazgatás központi szervéhez, illetve a neki alárendelt államigazgatási vagy közigazgatási szervezethez kötik. A szocialista államelmélet s alkotmányos szabályozási gyakorlat a valóságban úgy szünteti meg a végrehajtó hatalom kategóriáját, hogy másként húzza meg a határokat a képviseleti és a végrehajtó hatalom között, mint a polgári államelmélet és alkotmányos szabályozási gyakorlat: az államfői végrehajtó szervezetet finom csúsztatással a képviselet részévé teszi meg, s egyedül a kormányfőit — államigazgatásnak vagy közigazgatásnak nevezve — szerepelteti a végrehajtó szervek oldalán. Hogy ezáltal mennyire eltolódnak az erőviszonyok, miként tűnik formailag hallatlanul erősnek a képviselet, holott valójában — azáltal, hogy egy de facto végrehajtói jellegű szervezet majdnem mindenben helyettesítheti — legyengült, nem tartozik elemzésünk tárgykörébe, annak jelzése azonban igen, hogy ilyen körülmények között rendkívül megnehezül a különböző társadalmi rendszerekhez tartozó országok alkotmányainak összehasonlítása. A polgári államok törvényhozó—végrehajtó—igazságszolgáltató triásza a szocialista alkotmányokban a képviseleti, közigazgatási, bírói és ügyészi szervek felosztásává alakul át, amelyben a képviseleti szerv jelentős mértékben végrehajtó is, nemcsak törvényhozó; a közigazgatási végrehajtó, de részben igazságszolgáltató; az ügyészi igazságszolgáltató, de jelentősebb részben végrehajtást végző szervezet.

Azt is előzetesen kell jelezni, hogy a szocialista alkotmányok összehasonlításakor is adódnak gondok. A köztársasági elnöki funkciót fenntartó, ill. felújító országokban (pl. Csehszlovákia, Románia) elméletileg sincs tisztázva, hogy melyik típusú állami szervhez tartozik az intézmény; a polgári államokban a végrehajtás része egyértelműen. A gondokat fokozza, hogy a köztársasági elnök mellett némely országban funkcionál a mi elnöki tanácsunkhoz minden tekintetben hasonló, attól csak névben eltérő szerv (államtanács) is. Nem kis jelentőségű tehát annak eldöntése, hogy végül is mit akarunk mivel összehasonlítani. A legegyszerűbb megoldás az lenne, ha csak a végrehajtás egyik terrénumát, a csúcsban a kormánynál összefutó közigazgatást vetjük össze az alkotmányos szabályozás szintjén, s ebből igyekszünk megállapítani, hogy mi az a nemzetközi alkotmányos sztenderd, ami közigazgatás szabályozására vonatkozik. Lényegében ezt is tesszük, előrebocsátva, hogy ezzel torzítunk, nem egymásnak pontosan megfelelő intézmé-

nyeket hasonlítunk össze, mesterségesen elválasztunk egymáshoz szorosan tapadó szervtípusokat. Éppen ezért olykor-olykor jelezzük, ha a torzítás túlságosan nagymérvű.

A közigazgatás tehát itteni felfogásunkban a végrehajtást végző állami szerveknek az a csoportja, amely hierarchikusan épült ki, központi és helyi szervei egyaránt megtalálhatók (az államfőinek csak központi szintje van), a hierarchia csúcsán a kormány helyezkedik el, az állam legszélesebb körű szervező tevékenységét végzi, sajátosan képzett hivatásos szakértők hadseregét alkalmazva. Másképpen: amit weberi értelemben bürokráciának, közigazgatástudományi értelemben adminisztrációnak szokásos nevezni.

A közigazgatásról az alkotmányok általában *három* szempontból rendelkeznek, anélkül természetesen, hogy e három szempont között az alkotmányozók bármilyen tudatos, koncepcionális kapcsolódás kialakítására törekedtek volna. Az *első* nagy kérdéskör a közigazgatás helyét rendezi a társadalomban, különösképpen a többi állami szervhez. A *második* a közigazgatás központi és helyi szerveinek felépítését, jogosítványait, működési rendjét tartalmazza, a *harmadik* a közigazgatás ellenőrzésének, működésének törvényes garanciáit. A következőkben e három témakört elemezzük részletesebben.

*3.* Az újkori államfejlődés legnevesebb dokumentumai az első kérdéskört, mi a végrehajtó hatalom, a közigazgatás társadalmi szerepe, a többi állami szervhez való viszonya, viszonylag kevésbé részletesen rendezték.

Igaz ugyan, hogy az 1776-os Virginiai jogok nyilatkozata pl. rögzíti: minden hatalom a népé és következésképpen a néptől származik; a tisztségviselők a nép meghatalmazottai, a népet szolgálják és annak mindenkor felelősséggel tartoznak. A 3. § a kormány funkcióiról kijelenti: a kormányt a közjó, a nép, a nemzet vagy közösség védelme és biztonsága érdekében kell létrehozni; a különféle kormányformák és kormányzási módok közül az a legjobb, amely képes megvalósítani a boldogulás és a biztonság legmagasabb fokát, és amely hatékonyan véd a rossz igazgatás veszélyével szemben. Amikor valamely kormány nem megfelelően végzi munkáját, vagy nem jó célok érdekében működik, a közösség többségének kétségbevonhatatlan, elidegeníthetetlen és csorbíthatatlan joga van arra, hogy a közjó szempontjából legmegfelelőbbnek ítélt módon azt megreformálja, megváltoztassa vagy eltörölje. Továbbá: sem egyén, sem az emberek valamely csoportja nem jogosult a közösségtől származó kizárólagos vagy külön juttatásokra, illetve kiváltságra, kivéve a köznek tett szolgálat ellenében, ez azonban nem örökölhető, amint a tisztviselők, törvényhozók vagy bírák hivatalai sem örökletesek. Államelméleti szempontból a legjelentősebb tételt az 5. §-ban találjuk: az állam törvényhozó és végrehajtó hatalma elkülönül és különbözik a bírói hatalomtól. Az első kettő tagjait meg lehet akadályozni az elnyomásban úgy, hogy a néppel érezzenek és részt vegyenek a nép terheinek viselésében, és ezért meghatározott időközökben a magánember jogállását kell felvenniök, vissza kell térniök abba a közösségbe, amelyből eredetileg őket kiválasztották; a megüresedett tisztségeket gyakori, meghatározott és rendszeres választások útján kell betölteni. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányában azonban a fenti elveket, immár jogiasítva, tételesen olvashatjuk, *az elvek kifejtését azonban többé már nem találjuk.*

Ugyanez a helyzet a francia alkotmányfejlődésben. Az 1791-es francia alkotmány még részletesen kifejti a végrehajtó hatalom helyét az állami szervek rendszerében. Hogy csak néhány megállapítást lássunk: a kormány monarchikus, a végrehajtó hatalom a királyé, aki azt azonban a miniszterek és más felelős személyek útján gyakorolja; a király köteles a nemzetgyűlés által alkotott törvényeknek engedelmeskedni, a végrehajtó hatalom még ideiglenesen sem alkothat törvényt, csak végrehajtó jellegű jogszabályokat; az igazgatásnak nem lehet reprezentatív jellege, a nép választja a funkcionáriusokat, s ellenőrzi tevékenységüket. A későbbi alkotmányok már adottnak veszik az elvi alapokat, s csak a hatásköri listákból derül ki a szervek rangsora, társadalmi pozíciója.

A *szocialista alkotmányfejlődés* eddigi ívét áttekintve azt mondhatjuk, hogy a szabályozás trendje ellentétes. Az első alkotmányok ugyanis egyáltalán nem fejtik ki a közigazgatás helyére, szerepkörére vonatkozó szocialista felfogás lényegét, a hatalomgyakorlás filozófiáját nem ismertetik, a hatásköri szabályok igazítanak el a legfontosabb állami szervek egymásközti viszonyára vonatkozóan. Azt mondhatjuk, hogy ebből a szempontból ezek az alkotmányok nagyon is jogi jellegűek.

Új fejezetet az 1974-es jugoszláv alkotmány nyújt e tekintetben. A hatályos jugoszláv alkotmány *tankönyvnyi részletességgel* rögzíti a közigazgatás társadalmi szerepkörét, szinte mindent megtalálunk az alkotmányban, amit más szocialista országokban legfeljebb csak tankönyvek fejtenek ki. Anélkül, hogy teljes körű ismertetésre vállalkoznánk, csak példaképpen sorolunk fel néhány államelméleti tételt az alkotmányból. „A társadalmi-politikai közösség képviseleti testülete közigazgatási szerveket alakít. A közigazgatási szervek végrehajtják a megállapított politikát, végrehajtják a törvényeket, a jogszabályokat, úgyszintén a képviseleti testület és a végrehajtó tanács más általános aktusait, érvényesítik a képviseleti testület irányelveit, felelősek a helyzetért a rájuk bízott területen, figyelemmel kísérik a helyzetet meghatározott területeken és kezdeményezik e területeken a kérdések megoldását, döntenek a közigazgatási ügyekben, közigazgatási felügyeletet és más közigazgatási tevékenységet végeznek, jogszabályokat és más aktusokat készítenek elő és a társadalmi-politikai közösségek képviseleti testülete, valamint a végrehajtó tanács részére más szakmai feladatokat látnak el. A közigazgatási szervek felhatalmazásaik keretében önállóak és munkájukért a képviseleti testületeknek felelősek. A közigazgatási szervek munkájukkal biztosítják a dolgozók és a polgárok, a társult munka szervezetei és más önigazgatási szervezetek és közösségek jogainak és érdekeinek hatékony érvényesülését" (149. szakasz). „A közigazgatási szervek az egyes önigazgatási szervezetekre és közösségekre munkájuk tekintetében a törvényben előírt eljárásban és csak akkor róhatnak kötelezettségeket, ha erre őket a törvény kifejezetten felhatalmazta" (213. szakasz).

Az 1977-es szovjet alkotmány, noha távolról sem tartalmaz ennyi konkrét utalást a közigazgatás társadalmi szerepkörére, mégis lényegesen túlmegy az 1936-os alkotmány szabályozási körén. Kinyilvánítja pl., hogy az államigazgatási szervek a képviseleti szer-

vek ellenőrzése alatt állanak, s nekik tartoznak számadással (2. cikk). Bármennyire is különös, az 1936-os alkotmány csak implicite tartalmazza e tételt.

Az 1977-es alkotmány a demokratikus centralizmus elvének konkretizálásával a közigazgatás társadalmi pozícióját is érintő tételeket rögzít: a népnek számadási kötelezettség, a szocialista törvényesség betartása, az állampolgárok egyre szélesebb körű részvétele az állam és a társadalom igazgatásában, az államapparátus tökéletesítésében.

Láthatjuk tehát, hogy a legújabb, de csak a legújabb szocialista alkotmányok egyre pontosabban körvonalazzák a közigazgatás helyét a társadalomban. A magyar alkotmány — szinte szükségszerűen, hiszen a legutolsó, 1972-es, jelentősebb alkotmányrevízió ideje is a legújabb szocialista alkotmányfejlődés korszaka előtti — sem röviden, sem hosszasabban nem rögzít semmit a közigazgatásról általában. *Implicite* természetesen egyértelmű a közigazgatás alárendelése a képviseleti szerveknek, de ha már a szervezeti függőség kérdéskörénél tartunk, hadd jelezzük: a bíróság és az ügyészség kapcsolata az államigazgatással alkotmányunkból már nem olvasható ki. A magyar alkotmány az „államigazgatás" vagy közigazgatás, mint önálló specifikus állami szervezeti forma és tevékenység létezéséről szinte csak véletlenül tesz említést. Az „államigazgatás" kifejezés mindössze négyszer fordul elő (30. § (2) bek; 37. § (2) bek; 40 § (2) és (3) bekezdések). A „végrehajtás" szó szintén négyszer (29. § (2) bek; 35. § (1) bek; 78. § (1) és (2) bekezdések) fordul elő, s egyáltalán nincs szó az államigazgatás szerveinek összefoglaló tárgyalásáról. Eleve államelméleti ismeretekkel kell rendelkezni annak, aki a kormányt pl. államigazgatási szervként tudja értelmezni. Laikus a magyar alkotmányból ki sem olvashatja, hogy az államigazgatási szervezetrendszer központi és helyi szinten is kiépült. A magyar alkotmányban a II. fejezet a „Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa" címet viseli (igazán csak csipkelődésből: miért kell a Magyar Népköztársaság jelzőt a kormány elé illeszteni, a magyar alkotmány nyilván eleve nem szabályozhatja más országok minisztertanácsát), a IV. a „tanácsok", az V. a „bírói szervezet", a VI. „az ügyészség" címet, az államigazgatás tehát feloldódik valahol a III. és IV. fejezetben.

A szocialista országok többségének alkotmánya nem tartja indokoltnak az államigazgatási szervezet elrejtését. Az albán alkotmány 2. fejezete „Az államigazgatás felsőbb szervei", a 4. fejezet az államhatalom és az államigazgatás helyi szervei" címet viseli, amiből a laikus számára is nyilvánvaló az állam szervezeti felépítése, mivel a többi fejezetből megtudható a többi szervtípus. Hasonló a lengyel, a román és a szovjet alkotmányok felépítése is. A polgári államok és a harmadik világ országainak alkotmányaiban pedig a végrehajtó hatalom elkülönítésével különösképpen kifejezésre jut ennek az állami szervezetrendszerben kiemelkedő jelentőségű hatalomnak a társadalmi súlya.

Az első szabályozási témakörre vonatkozóan az eddig kifejtettek alapján az a javaslatunk, hogy a közigazgatás helyéről, jellegzetességéről általában a magyar alkotmányban is — egy-két mondat beiktatásával — rendelkezni kellene.

*4.* Az alkotmányok legnagyobb terjedelemben a közigazgatási szervek felsorolásával, hatáskörük megjelölésével foglalkoznak. Ha az idesorolható szabályozási anyag terjedelmét száznak vesszük, akkor 90%-ban a *kormány* működésével, létrehozásával, hatáskörével kapcsolatos kérdések töltik ki a szabályozás tartalmát. Ezért e pontban a kormánnyal kapcsolatos alkotmányi szabályozás vizsgálatára fordítjuk figyelmünket, s csak vázlatosan szólunk a többi központi igazgatási szervről, illetve a helyi igazgatásról.

A szocialista és a polgári alkotmányszabályozás idevonatkozó gyakorlatának összevetése a kormányformák sajátosságai miatt nehezen végezhető el. A prezidenciális köztársaságokban az elnök és a köréje kiépült adminisztráció kormánynak is tekinthető, de attól lényegesen különbözik is, egy az egyben értelmetlen lenne tehát pl. az amerikai elnök és a bolgár kormány alkotmányos szerepének egybevetése. Az alkotmányos szabályozás konkretizáltabb tárgyköreit próbáljuk tehát összehasonlíthatóvá tenni. Rögtön az elején jelezzük azonban, hogy a polgári és a szocialista alkotmányszabályozásban egyre markánsabban rajzolódik ki egy nem is lebecsülhető különbség. Amíg a polgári alkotmányok eleve egyedül és kizárólagosan az alkotmányt tartják olyan jogszabálynak, amely a kormányra jogi rendelkezést tartalmazhat, addig a szocialista országok egyre növekvő számban (Szovjetunió, NDK, Románia) alakítanak ki többlépcsős szabályozást. Az alapvető rendelkezések egyik csoportja az alkotmányban kap helyet, a kevésbé lényegesnek tartott kérdések pedig a kormányról készült törvényekben. Az így kialakult gyakorlat helyességéről, előnyeiről és hátrányairól hosszasan lehetne vitatkozni. Mi is csupán azért nyilvánítjuk ki véleményünket, hogy a kidolgozás további menetének logikája érthető legyen. Az az álláspontunk, hogy a kormány annyira kiemelkedő jelentőségű szerve az államéletnek, hogy működésének, szervezeti felépítésének minden részkérdése csak az alkotmányban kaphat helyet. Ahogy nem lehet a nemzetgyűlésekről, országgyűlésekről, legfelsőbb szovjetekről, tehát a legfelsőbb szintű képviseleti szervekről csak a „lényegesnek" tartott kérdéseket az alkotmányban szabályozni, s a többit alacsonyabb szintű jogszabályban, számunkra ugyanúgy megengedhetetlennek tűnik a a kormány működési kérdéseinek alacsony szintű rendezése. Egészen pontosan fogalmazva: azok a kérdések, amelyeket az említett szocialista országok törvényben szabályoztak, par exellence alkotmányos szabályozást igénylő kérdések lennének. Mindezt azért fejtettük ki, hogy jelezzük: a határt az alkotmányoknál vonjuk meg, noha tudjuk, hogy létezik ezen aluli szabályozási szint is, ám az itt található rendelkezéseket nyilvánvalóan tudatosan hagyták ki az alkotmányból, tehát teljes joggal lehet mellőzni az összehasonlítás során őket.

*4.1.* A kormányra vonatkozó alkotmányos szabályok némely alkotmányban a kormány *legfontosabb funkciójának megjelölésével* kezdődnek. Csak példaképpen az 1977-es szovjet alkotmányban olvashatjuk „a ... kormány a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége államhatalmának legfelsőbb végrehajtó és rendelkező szerve" (128. cikk). Hasonló mondatokat találhatunk az albán, a bolgár, a jugoszláv és a román alkotmányban is. A legtöbb alkotmány — így a magyar is — erről nem tesz említést, egyébként véleményünk szerint helyesen, mert hiszen

nagyon is lehetne az idézett megjelöléssel vitatkozni, ahogy ezt a szakirodalom teszi is, utalva arra, hogy a kormány nem csupán végrehajtó és rendelkező szerv, ún. kormányzati funkciók is megilletik, illetve arra, hogy a végrehajtás és rendelkezés valójában a rész és egész viszonyában áll, a végrehajtás keretében hoz rendelkezéseket a kormány, tehát nincs semmi értelme a rendelkezés kiemelésének.

A világ alkotmányai — ismét utalunk arra, hogy a prezidenciális köztársaságokban az elnöki szerepkör magában foglalja mindazt, amit máshol a kormányhoz utalunk — általában a kormányok összetételének ismertetésével kezdik a kormányra vonatkozó rendelkezéseket. Itt nyilvánvalóan az adott ország sajátosságai tükröződnek, általános érvényű megállapítás és következtetés nem tehető. Mindössze az emelhető ki, hogy némely alkotmány (francia, bolgár, albán, jugoszláv) azt is meghatározza, ki nem lehet, illetve ki lehet csupán kivételesen miniszter. A francia alkotmány szerint pl. nem lehet kormány tagja az, aki parlamenti képviselő, országos jellegű szakmai szerv képviselője, közhivatala van. Az albán és a bolgár szerint kivételesen lehet nem parlamenti képviselő is miniszter, a jugoszláv alkotmány a parlamenti képviseletet és a kormánytagságot összeférhetetlennek tartja.

A magyar alkotmány semmilyen kizáró okot nem jelöl meg. Lehetne természetesen vitatkozni arról, hogy itt nem lehetne-e a jelenlegi koncepciót megváltoztatni, nevezetesen vagy parlamenti tagságokhoz kötni nálunk is a kormánytagságot, vagy összeférhetetlennek tartani a két tagságot. E helyen nem megyünk bele a megoldások mögötti filozófia részletezésébe, az előnyök és hátrányok vázolásába, annál is inkább, mivel a jelenlegi magyar megoldást jónak tartjuk.

*4.2.* Az alkotmányok többnyire részletesen szabályozzák a kormány létrehozásának módozatait, annak leírását, miként lehet valaki a kormány tagja.

A prezidenciális, vagy félprezidenciális köztársaságokban az elnökválasztási procedúra szerepel egész részletességgel az alkotmányokban, a parlamentáris polgári köztársaságokban a kormányelnöké. Az utóbbinál maradva az NSZK alkotmánya az alábbi szabályokat rögzíti: a szövetségi kancellárt a szövetségi elnök előterjesztésére a Szövetségi Gyűlés vita nélkül választja. A szövetségi minisztereket a szövetségi kancellár előterjesztésére a szövetségi elnök nevezi ki és menti fel. A kancellár és a miniszterek hivatalba lépésük alkalmából a Szövetségi Gyűlés előtt esküt tesznek. A kancellárra vonatkozóan, aki nem csupán elnöke, hanem főnöke a kormánynak, az alkotmány további részkérdéseket is szabályoz. Így előírja, hogy kancellár az lehet, aki a Szövetségi Gyűlés többségének bizalmát elnyerte. Ha a jelöltet nem választják meg, a procedúrát — nem ismertetjük részleteiben — az alkotmány 3 bekezdésben írja le.

Az olasz alkotmány szerint a köztársasági elnök nevezi ki a minisztertanács elnökét, s annak alapján a minisztereket. Ezt követően esküt tesznek az elnök előtt, majd a megalakulást követő 10 napon belül meg kell szerezniök a két kamara bizalmát.

A *szocialista* alkotmányok közül a választásra vonatkozóan a legrészletesebb szabályokat a jugoszláv tartalmazza. A jelölés szabályozása után rögzíti: a szövetségi végrehajtó tanácsot (kormányt) a képviselőházi választások után választják meg, 4 évre. Az összetétel kialakításakor figyelmet kell fordítani a nemzetiségi összetételre. A végrehajtó tanács elnökévé ugyanaz a személy egymás után kétszer nem választható meg, a tagok pedig ugyanarra a tisztségre egymás után legfeljebb kétszer választhatók meg.

Az NDK alkotmányának sajátossága, hogy — tekintettel a több párt működésére — szabályozza azt is, melyik frakció (a legerősebb) tehet javaslatot a kormány elnökének megválasztására, s a Népi Kamara bízza meg a kormány megalakítására. A román alkotmány idevonatkozó rendelkezései számunkra ellentmondásosnak tűnnek. A 78. cikk szerint ugyanis a Minisztertanácsot a Nagy Nemzetgyűlés választja meg első ülésszakán a törvényhozási ciklus tartamára. A 75. cikk szerint ugyanakkor a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára a miniszterelnökhelyetteseket, a minisztereket és más tagjait a kormánynak. A két cikk egybevetéséből egyértelműen csupán az következik, hogy a miniszterelnököt a nagy nemzetgyűlésnek kell választania. A kormány többi tagjai választhatók is és ki is nevezhetők.

A Szovjetunió minisztertanácsát a Legfelsőbb Szovjet alakítja meg az újonnan megválasztott legfelsőbb képviseleti szerv első ülésszakán. A további változtatások a Prezídium hatáskörébe tartoznak, a minisztertanács elnökének javaslatára a Prezídium nevez ki és ment fel új tagokat.

A rövid áttekintés után *összegezően* megállapíthatjuk, hogy az alkotmányok a kormány megválasztására vonatkozóan az alábbi kérdéskörök szabályozására térnek ki: a kormány összetétele, milyen szerv, mikor, milyen előterjesztés alapján választja a tagokat, milyen időtartamra. Ehhez képest a *magyar alkotmány* rendelkezik a kormány összetételéről, arról, hogy a tagokat az Elnöki Tanács javaslatára az Országgyűlés választja. Nem rendelkezik arról, hogy mikor kell új kormányt választani, meddig van érvényben a kormány mandátuma, köteles-e az új összetételű Országgyűlés a lejárt mandátumú testület örökségeként a működő kormányt elfogadni, kiknek kötelesek a kormány tagjai esküt tenni! Ezekre a kérdésekre a gyakorlat természetesen kialakította a válaszokat, ezek köztudottak: az új Országgyűlés új kormányt választ, ami lehet a régi megerősítése is, a megválasztás korlátlan időtartamú, az esküt az Elnöki Tanácsnak teszik le a kormány tagjai. Pusztán *formailag* vizsgálva a szabályozási tárgyköröket, úgy véljük, minimálisan a jelenleg követendő gyakorlat kodifikálása indokolt lenne. Ha azonban érdemi kérdésekre is ki akarnánk térni, akkor több e tárgyban már megjelent tanulmányhoz hasonlóan azt kifogásolniuk: a gyakorlatban az esetek nagyobb részében miért nem az Országgyűlés választ, s miért az Elnöki Tanács nevez ki? Ezt a felső politikai vezetés kivételével mindenki által bírált gyakorlatot nem kellene-e kizárni, vagy szűk körre szorítani az alkotmány újrafogalmazásával?

*4.3.* A kormány megbízatásának lejártáról, a kormánytagság megszűnéséről a magyar alkotmány — eltérően a többi alkotmánytól — jóformán nem rendelkezik, ezért noha a kérdés szorosan összefügg az előzővel, a kormány megbízásával, attól mégis elkülönítve vizsgáljuk.

A most megvizsgálásra kerülő problémának több fokozata van, ezért kénytelenek vagyunk elemi ismeretek vázolásával kezdeni. Tudnunk kell, hogy eltérő szabályok vonatkoznak a kormány mint testület, mint

szervezet és a kormánytagság megszűnésének eseteire. A kormány tagjainak tisztsége olyan okok miatt is megszűnhet, amely miatt a kormányé értelemszerűen nem. Haláleset miatt a kormánytagság megszűnik, a kormány ettől függetlenül tovább folytatja munkáját. Az egyes tagok megbízása abban az esetben is megszűnik, anélkül, hogy ez a kormánytestület megbízását érintené, amikor a kormánytagság képviselői mandátumhoz van kötve, s ezt a kormány tagja elveszti vagy nem szerzi meg. Speciális a helyzete a kormány elnökének. Legtöbb alkotmány kivételes szerepet biztosít a kormány elnökének, nyugati és keleti országokban egyaránt. A kormány elnöke, aki számos helyen kormányfő (a terminológia árulkodó: a kormányfő vezeti a kormányt) kitüntetett szerepet kap a kormány összetételének meghatározásában. Talán csak Magyarországot kivéve a kormány elnöke (kormányfő) állítja össze személyi javaslatát a kormány összetételére vonatkozóan, természetes tehát, hogy a kormány elnökének (kormányfőnek) akár leváltása, akár halála komoly következményekkel jár a kormány egészének jövőjével kapcsolatban.

*A kormány mint testület* megbízásának lejárta az alkotmányok szerint három okból következhet be. A határozott időre megválasztott, vagy valamilyen esemény bekövetkezéséig hivatalban tartott kormány az időpont lejárta után, ill. az esemény bekövetkezése után elveszíti megbízását. Pontosan megállapított határidőt rögzít a jugoszláv alkotmány, amikor kimondja: a Szövetségi Végrehajtó Tanács elnökét és tagjait négy évre választják. Amint már közöltük, a jugoszláv alkotmány tartalmaz egy ezzel kapcsolatos másik korlátozó rendelkezést is, amennyiben előírja, hogy a kormányfő egyszer, a kormánytagok kétszer négyéves időszakra választhatók ugyanarra a tisztségre. Az NDK alkotmánya 5 évi időtartamot jelöl meg és egy eseményt, amelyet a többi szocialista alkotmány a magyar és a lengyel kivételével szintén rögzít, az új legfelsőbb képviseleti szerv újraválasztását.

A tőkés országok alkotmányai általában az új összetételű törvényhozó szerv első összejövetelének eseményét jelölik meg a kormány hivatali időtartamának (ld. pl. nyugatnémet alkotmány 69. cikk), de találkozhatunk olyan megoldással is (indiai alkotmány), amikor a köztársasági elnök belátására bízzák az időtartamot. A többpártrendszer miatt ezekben az országokban, ellentétben a szocialista országokkal, nem lehet időtartamot megjelölni, hiszen különböző okok miatt mind a hatalmon levő párt s képviselő testülete, mind az ellenzék kitűzheti, ill. kiharcolhatja a választások előrehozatalát.

A második ok lehet a kormány elnökének, vagy a kormányfőnek az elmozdítása. Ez az esemény akár a kormányfő kérésére, akár az őt megbízó szerv vagy személy intenciójára történik, rendszerint magával vonja a kormány egésze megbízásának lejártát. Ezt a tételt expressis verbis rögzíti a nyugatnémet, olasz, finn, spanyol alkotmány — a tőkés országok oldaláról; a jugoszláv alkotmány a szocialista országok részéről. A fenti alkotmánytételnek a rögzítése azokban az országokban, ahol a kormányfő a felelős a kormány politikájának megfogalmazásáért, illetve ahol a kormány elnökének az előterjesztése alapján választják meg a kormányt, értelemszerű, illetve értelemszerű lenne. Hiszen láthatjuk, hogy ez nem mindegyik alkotmányban történik meg.

A kormány mint szervezet, testület tevékenységét akkor is köteles megszüntetni — ez a harmadik ok —, ha a törvényhozó testület, vagy a legfelsőbb képviseleti szerv *bizalmát többé nem bírja.* A bizalmatlanság intézménye a haladó polgári alkotmányok immár megrögzült intézménye, a parlamentarizmus alapköve. Ezért a parlamentáris köztársaságok alkotmányainak mindegyike rögzíti a bizalmatlanság eljárási szabályait. A bizalmatlanság intézménye azt a gondolatot testesíti meg, hogy a kormánynak a nép által választott képviselő testület többsége bizalmát kell bírnia, s ha e bizalmat elveszíti, le kell mondania. A bizalomnyilvánításnak, illetve megvonásnak számos formája ismeretes: a kormány bemutatkozása utáni, tehát a javasolt program jóváhagyására irányuló; a működés közbeni, amely vonatkozhat akár egy konkrét akció (pl. törvényjavaslat) jóváhagyására, vagy a kormány általános politikájának újbóli revíziójára. A részletek mellőzésével, hiszen feladatunk nem az egyedi megoldások bemutatása, csak arra utalunk, hogy a bizalmi-indítványt nevesítve kell előterjeszteni, azt kérheti a kormány elnöke (ebben az esetben bizalmi kérdés), vagy a törvényhozó szerv meghatározott (a francia alkotmány szerint pl. tized-) része (ekkor bizalmatlansági indítvány). A bizalmatlanság intézményét egyes szocialista országok államtudósai és politikusai hosszú időn keresztül a burzsoá parlamentarizmus megnyilvánulási formájának tekintették, s így összeegyeztethetetlennek a szocialista alkotmányos elvekkel. Az 1970-es évek óta — miután a csehszlovák, majd jugoszláv alkotmány kitér a kérdés szabályozására — nehéz ezt az érvelést fenntartani, ezért inkább a probléma elhallgatása, mellőzése tapasztalható.

Az első lépést az 1968-as csehszlovák alkotmánymódosítások tették meg, melynek során rögzítést nyert: a kormány kinevezése után (a köztársasági elnök nevezi ki) köteles a Szövetségi Gyűlés legközelebbi ülésén bemutatkozni, programját előterjeszteni és a bizalom megszavazását kérni; a Szövetségi Gyűlés bármelyik kamarája bizalmatlansági indítványt szavazhat meg a kormánnyal szemben; a kormány bármikor felkérheti a Szövetségi Gyűlést bizalmi szavazásra; ha a Szövetségi Gyűlés bizalmatlanságot szavaz meg, vagy megtagadja a bizalmi szavazást, a köztársasági elnök felmenti a kormányt; a két kamara, vagy azok bármelyike bizalmatlanságot nyilváníthat a kormány egyes tagjaival szemben is, s ennek a következménye a leváltás. Az alkotmánytörvény a bizalmatlanság minden fajtájának érvényesítését megengedi, ezért ezt még akkor is nagy jelentőségűnek kell tekintenünk, ha tudjuk, hogy az intézmény — az alkotmány-bírósággal együtt — a demokratizmus kiszélesítésének azóta kritikusabb szemmel nézett terméke, ezért a valóságban nem érvényesül.

Az 1974-es jugoszláv alkotmány már a prágai próbálkozások ismeretében, más társadalmi konstellációban, a tényleges realizálás igényével rögzíti a bizalmatlanság intézményét. Kimondja: ha a kormány úgy látja, hogy nem tudja biztosítani a megállapított politika végrehajtását, a képviselőház törvényeinek, más jogszabályainak a végrehajtását, az Elnökség álláspontjainak vagy javasolt intézkedéseinek végrehajtását, illetve ha nem alkotnak olyan törvényt, vagy más jogszabályt, amelynek megalkotását indítványozza, felveti a bizalmi kérdést. Másrészről a képviselőház legalább tíz küldöttének javaslatára felvetheti a

kormány iránti bizalom kérdését, ami irányulhat az elnök vagy egyes tagok ellen.

A kormány végül, s egyes tagjai is, benyújthatja *lemondását* is, egyes alkotmányok (pl. a jugoszláv) kifejezetten felsorolják a megszűnés okai között, mind a kormány, mind az egyéni lemondás akkortól lép hatályba, amikortól az alkotmányban megjelölt szerv elfogadja.

A magyar alkotmány ebben a kérdésben elfogadhatatlanul szűkszavú. Egyetlen passzus (33. § (2) bek.) idézhető ismét: a Minisztertanácsot egészében, az elnököt, a tagokat az országgyűlés az Elnöki Tanács javaslatára választja és *menti fel.* Ha a megválasztás elemzésekor nem tértünk ki rá, ezúttal nem mulaszthatjuk megemlíteni, hogy a hivatkozott tétel csak arra az esetre érvényesíthető, amikor valóban az országgyűlés választ vagy ment fel. A valóságban, mint tudjuk, általában az elnöki tanács nevez ki, ekkor azonban nincs javaslattevő szerv megnevezve. Így az az abszurd, megmagyarázhatatlan helyzet áll elő, hogy amíg az országgyűlés kötött a jelöléshez, addig az Elnöki Tanács felhatalmazása korlátlan, azt választ meg, akit akar.

Mint ahogy a választás, úgy a felmentés okaira, módjaira, eseteire vonatkozóan sincs további részletezés. Alkotmányos gyakorlat természetesen kialakult: a minisztereket pl. megilleti a lemondás joga.

A bizalmi szavazásnak, ill. a bizalmatlanságnak — ha nagyon akarjuk — fellelhető a csírája is az alkotmányban. Az alkotmány ugyanis az országgyűlés jogköre között megemlíti a kormány programjának megvitatását és jóváhagyását (19. § (3) bek. e. pont). Ez a bizalmi kérdésnek csak egyik formája lenne, s a következményekre, a jóváhagyás megtagadásának esetére nincs utalás, ezért általánosabb formában és félre nem érthető módon kellene az intézmény alkotmányos helyét megvizsgálni.

Ha végül egyszer komolyan vesszük a legfelsőbb állami szervek közötti munkamegosztás fontosságát, s elismerjük, hogy az önálló felelősség viseléséhez minimális eszközök szükségesek, akkor a szóban forgó intézményt mind az országgyűlés, mind a kormány érdekében alkotmányba kellene iktatni. A kormány s tagjai jelenleg egyértelműen az országgyűlés uralma alatt áll: működéséért az országgyűlésnek felelős, annak köteles rendszeresen beszámolni. Az alkotmány szelleméből következően az országgyűlés (elnöki tanács) bármikor, bármilyen oknál fogva, akár a bizalom elvesztése miatt felmentheti a kormányt. A kormány érdeke, hogy ez bármilyen ok miatt, egészen apró jelentőségű kérdés miatt ne következhessen be, legyen megnevesítve az az eset, amikor leválthatják. Másrészt, a teljes alárendeltség miatt — nem a mai valóságban, de bekövetkezhető esetekre — olyan intézkedésre, akcióra is kötelezhető, amely megítélése szerint valamilyen oknál fogva teljesíthetetlen, ezért a bizalmi kérdés felvetésével komoly figyelmeztető jelzést is tehet. Emellett az országgyűlés a bizalmatlansági indítvány intézményével olyan láthatatlan pallost tarthatna a kezében, amely a kormányt felelősségteljesebb politika vitelére szoríthatná.

Javaslatunkat akkor is megfontolandónak tartjuk, ha tudjuk: a párt és a kormány jelenlegi együttműködési rendszerében, az országgyűlés visszafogottabb szerepköre mellett, a közvetlen irányítási csatornák miatt a bizalom-bizalmatlanság intézménye merő formalitásnak tűnhet. Az ésszerű, a felelősségen alapuló és kulturált kormányzási körülmények lassú, de elkerülhetetlen kialakulásával a demokratikus alkotmányos intézmények előbb-utóbb mégis el kell nyerjék nálunk méltatlanul lebecsült igazi rangjukat.

*4.4.* Fontos szabályozási tárgyköre az alkotmányoknak a kormány működése. Itt ilyen kérdésekkel találkozhatunk, mint: a kormány belső tagozódása, a kormány elnökének szerepe, az ügyek intézésének módja, összefoglalóan: a kormány formájának a leírása.

Alkotmányjogi és politika-tudományi vizsgálatokból tudjuk, hogy a kormány lehet egyszemélyi felelősségen nyugvó, kabinet jellegű és testületi szervként működő. A végrehajtó hatalom egy kézben van a prezidenciális köztársaságban, a kabinetkormányzás a kormányfőnek kiemelkedő szerepet biztosít, a testületi szervként működő kormányban a döntések együttes tanácskozáson, többségi akarat megnyilvánulásaként születnek. Lássunk mindegyik variációra egy-egy alkotmányos szabályozási megoldást.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya, mint amelyik először és legtisztábban szabályozza a prezidenciális kormányzási formát, kinyilvánítja: a végrehajtó hatalom az elnök kezében van (II. cikk. 1. §). A kabinet típusú kormányzásra a nyugatnémet alkotmányt idézzük. „A szövetségi kancellár határozza meg a politika irányelveit és azokért viseli a felelősséget" (65. cikk). Az olasz alkotmány szerint: „A Minisztertanács elnöke irányítja a kormány általános politikáját és azért felelős. A politikai és igazgatási vonatkozás egységét a miniszterek tevékenységének előmozdítása és összehangolása útján tartja fenn (95. cikk.)". A testületi jellegű kormányokra a szocialista alkotmányok szabályozásában találhatunk példákat. Az albán a szavazás mikéntjére való utalással fejezi ki a testületi jelleget: „A minisztertanács szótöbbséggel határoz, ha tagjainak többsége jelen van" (80. cikk). A csehszlovák alkotmány ugyanezt a módszert alkalmazza: „A Csehszlovák Szocialista Köztársaság kormánya határozatának érvényességéhez a kormány abszolút többségének szavazata szükséges" (75. cikk). A jugoszláv alkotmány még egyértelműbb: „A Szövetségi Végrehajtó Tanács üléseken működik, s a hatáskörébe tartozó kérdésekről ezeken dönt. A Szövetségi Végrehajtó Tanács az ülésen jelen levő tagok szavazattöbbségével dönt" (353. szakasz). Az NDK alkotmánya sem hagy kétséget a kormány jellege felől: „A Minisztertanács kollektíven dolgozó szerv. A Minisztertanács tevékenységéért minden tagja felelős" (80. cikk (1) bek.).

A magyar alkotmányt tüzetesen áttanulmányozva és értelmezve ismét csak azt kell leírnunk, államtudornak kell lennünk ahhoz, hogy kijelenthessük: a kormány Magyarországon is testületi szerv. Annak számára, aki nem ismeri a magyar kormány működését (ilyen a lakosság 99%-a), nem tanult államjogi ismereteket, az alkotmány szövege alapján inkább az lenne a logikus következtetés, hogy hazánkban kabinetkormányzás van. A testületi jelleg mellett szól az elnevezés: minisztertanács. A zárójeles kiegészítés (kormány) azonban rögtön fel is oldja a következtetés százszázalékos megalapozottságát. A testületi jelleget fejezi ki — a szakirodalom szerint — az összetétel felsorolása, a tagok összessége alkotja a minisztertanácsot. Ezzel szemben arra hivatkoznánk, hogy ezt a ka-

binet rendszerű alkotmányos megoldást rögzítő alaptörvények is megteszik, azzal a célzattal, hogy a kormány és a képviseleti szerv közötti vita és felelősség személyi és szervi határait pontosan rögzítsék. A testületi jelleg melletti érv továbbá az, hogy a feladat- és hatáskör felsorolásakor minden esetben a minisztertanács szerepel, s nem található az a kitétel, ami a kabinetszerű kormányok alkotmányos helyzetének rögzítésénél valóban kivétel nélkül fellelhető: a kormányfő viszi és irányítja a kormány politikáját. Ez valóban hatásos érv, de azért megjegyezzük: a magyar alkotmányban a kormány elnökére vonatkozó tételekből összeállítható olyan csokor, amely szinte elvezethet arra a következtetésre: az elnök nem pusztán első az egyenlők között, hanem lényegesebb, kormányfői méltóságot betöltő személy. Hivatkoznánk mindenekelőtt a 37. § (1) bekezdésére, amely szerint a Minisztertanács elnöke vezeti a Minisztertanács üléseit, gondoskodik a Minisztertanács rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról. A határozatok és rendeletek végrehajtása lehet egyszerű adminisztratív nyilvántartás, lehet azonban számonkérés, felelősségre vonás, önálló politikaformáló tevékenység is. Ha hozzávesszük, hogy a Minisztertanács rendeleteit és határozatait az alkotmány szerint a kormány elnöke írja alá, s ebbe belegondoljuk azt is, amit minden alkotmányjogász bele kell gondoljon: vagy nem írja alá, így eljutunk ahhoz a teljesen megalapozott következtetéshez, hogy aláírása nélkül a többi kormánytag által előterjesztett, megvitatott és elfogadott jogszabály nem hirdethető ki, nem léphet hatályba — vagyis ő hozza a határozatokat, rendeleteket, a kormány ehhez csak előterjesztést tesz.

Következtetésünk valószínűleg támadható, de nem alap nélküli. Nem azt akarjuk bizonyítani, hogy Magyarországon kabinetkormányzás érvényesül, hanem azt, hogy a hiányos alkotmányos szabályozás miatt, az alkotmány szabályainak megsértése nélkül, akár az is érvényesülhetne. Az írott alkotmány jelentősége többek között abban van, hogy szűkebb körre szorítja vissza a gyakorlatot, nálunk azonban tulajdonképpen csak az alkotmányos gyakorlat alapján érthető és értelmezhető az írott szöveg, ami nem válik feltétlen dicsőségére. Még egyszer hangsúlyozzuk azt is, hogy egyik kormányzási formát sem tartjuk a másiknál jobbnak, s nem abba az irányba kívánjuk az alkotmányos szabályozás jövőjét befolyásolni, amely pl. a testületi jelleg megerősítéséhez vezetne. Annál is inkább, mert azt a testületi jelleget, ami nálunk érvényesül, s amit a többi szocialista ország is meghaladott, zsákutcának tartjuk. Az egyértelműséget, illetve a nagyobb egyértelműséget hiányoljuk, a működés alapvető kérdéseivel, a tanácskozás mikéntjének, a szavazás rendjének rögzítését.

*4.5.* A kormányok *feladatkörének* szabályozásában eltérő modellt alakítottak ki a szocialista és a polgári alkotmányok. A polgári alkotmányok részletesen szabályozzák a törvényhozó szerv, az elnök és köztársasági elnök feladat- és hatáskörét és szinte egy mondattal elintézik a kormányét: „a kormány határozza meg és vezeti a nemzet politikáját, rendelkezik az igazgatás és a fegyveres erők felett, biztosítja a törvények végrehajtását, kinevezést gyakorol" (francia alkotmány 20—21. cikk). A nyugatnémet és az olasz alkotmány egyáltalán nem tartalmaz hatásköri leírást. Ezzel szemben a szocialista alkotmányokban a kormányra vonatkozó rendelkezések túlnyomó többsége a feladat- és hatáskör leírását tartalmazza. Az 1977-es szovjet alkotmánynak a 16. fejezete, amely az unió minisztertanácsáról szól, négyötöd részben a hatáskört írja le, de a többi szocialista alkotmány kormányára vonatkozó rendelkezéseinek jelentős része ugyancsak a szóban forgó kérdéskört foglalja le.

A magyar alkotmányban sincs ez másként, hiszen a 35., a 36., a 40. §-ok részletezően sorolják fel a feladatokat és az ennek ellátására szolgáló eszközöket (jogszabályalkotás, bármilyen igazgatási kérdés eldöntése, szervek, bizottságok létesítése). Amire itt utalni kell — megtettük már más helyen is — a feladatok kilúgozódása. Tudjuk, hogy tudatos fogalmazás következtében kimaradt minden olyan feladat, amely a *politika* formálásával, annak kidolgozásával kapcsolatos. Egyáltalán, a „politika" szó sem a kormány, sem az elnöki tanács, sem az országgyűlés feladatkörében nem fordul elő. A politikaformálásban való részvétel jelzése annak a koncepciónak következtében maradt ki, amely érzékeltetni akarta — ennek tudatos vállalását az MSZMP KB 1971. november 3-i határozatában találhatjuk meg —, hogy a politika irányának megszabása a párt feladata, az állami szervek ezt csupán végrehajtják. Amellett, hogy a kérdés ilyen rendelkezése nem vet jó fényt az állami szervek egészére, valójában — és ezért perlekedünk — meghamisítja a tényleges helyzetet. A kormány az ország általános és szektorális politikának meghatározásában, a végrehajtás feltételeinek kidolgozásában, a végre-ellenőrzésében igen jelentős mértékben részt vesz. A politikai tevékenység még a legleszűkítettebb felfogásban sem értelmezhető egyetlen szerv kizárólagos monopóliumaként, s ellentétes minden más deklarált elképzelésünkkel a politikaformálás bázisának szűk körre való szorítása. Ezért messze nem tartjuk elégségesnek a kormány feladatai között a jelenlegi formulát — védi és biztosítja az állami, társadalmi rendet — a kül- és belpolitika, a honvédelmi, a belbiztonsági politika megformálásában való közreműködés kifejezésére.

*4.6.* A központi igazgatás más szerveinek — minisztériumok és más formában szervezett hatóságok — egyetlen alkotmány sem szentel nagyobb teret. A föderációs, szövetséges államok alkotmányai a központi és a tagállamok, tartományok minisztériumainak feladatmegosztása kivételt jelent a fenti tétel érvényessége alól. Az unitárius államok alkotmányainak a minisztériumokra vonatkozó szabályozási körét általános jelleggel az alábbiak szerint csoportosíthatjuk: a minisztériumok létezésének jelzése; a szervezet létrehozásának, megszűnésének jelzése; a miniszterek jogállásának, hatáskörének és felelősségének deklarálása. Tehát a szervezetről és a szervezet vezetőjéről egyaránt rögzítik az alapvető alkotmányos tételeket az alaptörvények. A legrészletesebb szabályozást ismét csak a jugoszláv alkotmány tartalmazza; rögzíti, hogy közigazgatási ügyek végzésére minisztériumok (szövetségi titkárságok) alakíthatók, törvénnyel. E szervek — más közigazgatási szervezetekkel egyetemben — a hatáskörükbe tartozó ügyeket önállóan intézik, biztosítva azoknak a kérdéseknek a végrehajtását, amelyekért felelősek. Ennek körében jogszabályokat hozhatnak. Nagyjából hasonló szabályozást követ a csehszlovák alkotmány: szövetségi minisztériumok a szövetségi gyűlés alkotmánytörvényei, egyéb szövetségi államigazgatási központi szervek a szövetségi gyű-

lés törvényei alapján létesíthetők. E szervek általános érvényű jogszabályokat adhatnak ki. A román alkotmány a 83. cikkben szól a minisztériumokról és az államigazgatás többi központi szerveiről, kinyilvánítva, hogy e szervek feladata az állam politikájának megvalósítására azokban a tevékenységi ágakban vagy területeken, amelyekre létesítették. Feladatuk továbbá az alájuk rendelt állami vállalatok, gazdasági szervezetek és intézmények vezetése, irányítása és ellenőrzése. Az 1977-es szovjet alkotmány szintén igen részletezően bontja ki a központi államigazgatási szervek feladatát. „Az össz-szövetségi minisztériumok és az állami bizottságok a Szovjetunió egész területén közvetlenül vagy az általuk létrehozott szervek révén irányítják a rájuk bízott igazgatási ágazatokat vagy ágazatközi irányítást végeznek. A ... szövetségi-köztársasági minisztériumok és állami bizottságok irányítják a rájuk bízott igazgatási ágazatokat, ágazatközi irányítást végeznek és közvetlenül irányítják az egyes szövetségi alárendeltségű vállalatokat és egyesületeket. A Szovjetunió minisztériumai és állami bizottságai felelősek a rájuk bízott irányítási területek állapotáért és fejlődéséért; hatáskörük keretein belül aktusokat bocsátanak ki; ... szervezik és ellenőrzik azok végrehajtását" (135. cikk).

A lengyel alkotmány, csakúgy, mint az NDK-beli, a minisztériumi szervezetről egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést. Aminthogy a magyar is mindössze ennyit: „A Magyar Népköztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza" (34. §). Másként fogalmazva ez annyit jelent, hogy minisztériumot az országgyűlés, vagy az elnöki tanács létesíthet és szüntethet meg.

A minisztériumokat irányító *miniszterekről* általában több szó esik az alkotmányokban, mint a minisztériumokról. Erről — a választás, kinevezés, leváltás, lemondás bizalmatlanság kapcsán — már szóltunk, itt a *felelősség* kérdésével egészítenénk ki a bemutatandó kört. A miniszteri felelősség kérdését az alkotmányok mindegyike szabályozza. A nyugatnémet alkotmány szerint ügykörében minden szövetségi miniszter önállóan jár el és azért felelős. A szövetségi miniszterek (csakúgy mint a szövetségi kancellár) nem viselhetnek más, díjazással járó hivatalt, nem gyakorolhatnak foglalkozást vagy hivatást, nem lehetnek profitszerzést célzó vállalatok vezetőségének, illetve a Szövetségi Gyűlés hozzájárulása nélkül azok felügyelő tanácsának tagjai. Az olasz alkotmány azt deklarálja, hogy a miniszterek együttesen a minisztertanács, egyénileg pedig az alájuk tartozó minisztériumok tevékenységéért felelősek. Feladataik ellátása során elkövetett bűncselekményekért a parlament együttes ülése helyezteti vád alá.

A szocialista alkotmányok kétféleképpen is utalnak a miniszteri felelősségre. Egyrészt a képviselő testülettel szemben fennálló felelősséget, illetve beszámolási, válaszadási kötelezettséget rögzítik, másrészt az ágazatukért viselt felelősség eseteit is jelzik. Sajátos ebből a szempontból (is) a jugoszláv alkotmány, amely a kormány tagjainak ugyanolyan mentelmi jogot biztosít, mint a képviselőház küldötteinek.

Végezetül a szocialista, de csakis a szocialista alkotmányok a miniszterek, s némely más központi funkcionáriusok számára biztosítják a *rendeletalkotási* jogot.

A magyar alkotmány a miniszterekről, illetve az államtitkárokról többszöri említést tesz. Először rögzíti feladatukat: vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait és irányítják az alájuk rendelt szerveket. Másodszor a rendeletalkotási, illetve — országos hatáskörű szervek esetében — a rendelkezésalkotási jogot, harmadszor az országgyűlésnek és a kormánynak történő beszámolási kötelezettséget írja elő. Végezetül előírja, hogy jogállásukat és felelősségrendszerük módját külön törvény szabályozza. Vagyis azt állapíthatjuk meg, hogy lényegében az összes szóba jöhető kérdés megtalálható a magyar alkotmányban. Külön kérdés, ez már a tartalmat érinti, hogy *ma* elfogadható-e a miniszterek feladatkörének meghatározása. A gazdaságirányítás új rendjében, az intézmények önállóságának kiszélesedésekor miként értelmezhető az alárendelt szervek irányítása, mivel az intézmények nagyobb részével szemben de iure sincs a miniszternek irányítási jogköre. Szintén vitatható, hogy van-e alapja a miniszteri rendeletalkotási jog rögzítésének. Ma már szinte nincs olyan miniszteri rendelet, amelyet bármely miniszter egyedül adna ki, az igazságügy-miniszter mindenképpen közreműködik a rendeletek kiadásakor. Nem vitásan messze nincs annyi jogalkotásra felkészült és felkészített szakember, mint amennyi rendeletalkotással felruházott miniszterünk tevékenykedik. Egyszóval, ha pusztán eljárási és technikai szempontból vizsgáljuk a kérdést, akkor is oda kell eljutnunk, hogy egy helyen, a minisztertanács megerősített titkárságán lehetne biztosítani a rendeletalkotás megfelelő szintű műhelyét. Alkotmányos szempontból ugyanide juthatunk el a szakirodalom néhány műve által már kifejtett indokok alapján.

*4.7. A helyi igazgatás* mostoha területe az alkotmányos szabályozásnak. A központi államigazgatási szervek, azon belül is a kormány, illetve a köztársasági elnök helyzetére koncentrál minden alkotmány, a helyi igazgatás több alkotmány számára egyszerűen nem létezik. Egy-egy mondatot találunk a francia és nyugatnémet alkotmányban, 20 cikket az olaszban a tartományokról, de főként a központi állam és a tartományok közötti hatáskörmegosztásról — ez a nyugati szabályozási gyakorlat. A helyi hatalom, a helyi kormányzás Amerikában a tagállamok alkotmányában kap helyet, a nyugatnémet landok alkotmányai rendezik a községek, városok helyét az állami szervezetben. Ez a számunkra szokatlan távolságtartás a „helyitől" nagyrészt abból következik, hogy az önkormányzatinak tekintett szférába a polgári alkotmányok nemigen kívánnak beleavatkozni, teret hagyva a helyi önszerveződésnek.

A szocialista alkotmányok, mivel a hatalom felépítésének struktúrája más, valamivel részletesebben foglalkoznak a helyi igazgatással. Az egységes központi hatalom helyi szerveinek tekintett tanácsi típusú szervek alárendeltségi formáját, azt, hogy e szervek, noha rendelkeznek önállósággal, valamelyes önkormányzati jogokkal is, mégis feltétlenül és minden esetben alá vannak rendelve a felsőbb, végső soron a központi szerveknek, a kormányoknak, minden szocialista alkotmány azért hangsúlyozza ki, mert ez a szabályozás lényege és oka. Pusztán az igazolás kedvéért idézünk az albán alkotmányból: „A néptanács végrehajtó bizottsága alá van rendelve ... a felsőbb végrehajtó és rendelkező szervnek. A felsőbb néptanács végrehajtó bizottsága az alsóbb végrehajtó bizottság törvénysértő aktusait hatályon kívül helyezi.

A végrehajtó bizottság szakigazgatási szervei a néptanács, annak végrehajtó bizottsága, és az államigazgatás felsőbb szerveinek alárendelten működnek, és nekik kötelesek beszámolni tevékenységükről" (99—100. cikk.). Hasonló, a kettős alárendeltség konkrét formáit megfogalmazó szövegezéssel találkozunk a román, az NDK-beli, a lengyel, a csehszlovák és a bolgár alkotmányban.

Szó esik azonban más kérdésekről is. Némelyik alkotmány (pl. albán) jellemzi a helyi igazgatási szerveket: végrehajtó, rendelkező szervek. A szovjet alkotmány a végrehajtó bizottságok létrehozásának módját (választás), beszámolási kötelezettségét, annak gyakoriasságát rögzíti. A román alkotmány az alárendeltség, a jellemzés és a beszámolási kötelezettségen kívül felsorolja a végrehajtó bizottság *feladatkörét* (7 pontban), megjelöli azokat a kérdéseket, amelyekben a tanácstestületet nem helyettesítheti, a létrehozás idejét, a mandátum időtartamát, jogszabály-kibocsátási hatáskörét, a működés módját (kollektív vezetés).

Összegezve azt mondhatjuk: a helyi igazgatásról a szocialista alkotmányok, amellett, hogy a területi beosztás szintjeit deklarálják, főleg az alárendeltség, a felelősség tekintetében rendelkeznek, s kisebb-nagyobb részletességgel szólnak az általános hatáskörű szervek jellegéről, felelősségéről, feladatairól, működésének kereteiről.

Ehhez képest — ismét csak azt mondhatjuk, mint eddig többször — a magyar alkotmány rendkívül keveset szól a helyi igazgatásról. Szorosan véve csupán egy mondatot: „A tanács végrehajtó bizottságot választ — szakigazgatási szerveket hoz létre" (44. § (1) bek.). Azt mondhatjuk, hogy szinte koncepcionális különbség fedezhető fel e tekintetben a magyar és a többi szocialista alkotmány között. A magyar alkotmány pusztán a tanácsi képviseleti testület felépítésével, hatáskörével, működési alapelveivel kapcsolatos kérdéseket tekinti alaptörvénybe illeszthetőnek (lásd az 1936-os szovjet alkotmányt), a tanácsi testület funkcionálásának feltételeit biztosító, határozatainak érvényesítéséről gondoskodó igazgatási szervezet minden kérdését külön törvényben szabályozandónak ítéli. A szocialista alkotmányok, noha szintén utalnak a részletek külön törvényben történő kifejtéséről, megjelölik azokat a kereteket is, amelyek között az alacsonyabb értékű törvényi szabályozás végbemehet.

*5.* Végezetül annak a kérdéskörnek az alkotmányos szabályozási gyakorlatát kíséreljük meg elemezni, amely a közigazgatás *demokratikus* működésének biztosítására, ellenőrzésére, a lakossággal való szoros kapcsolatának kialakítására irányul. Vizsgálatunk nem vesz igénybe nagy terjedelmet, mert Szamel Lajos „Az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozása" című tanulmányában (Az eljárási jogok az alkotmány rendszerében, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp. 1986. 97—149. pp.) jórészt ezt a kérdéskört meríti ki, általában velünk egyező konklúziókhoz jutva. Itt pusztán néhány szemléletbeli különbségre utalnánk, s néhány kiegészítést tennénk.

Számunkra nyilvánvaló, hogy az alkotmányoktól az államigazgatási eljárás szabályozását felesleges számon kérni. Államigazgatási eljárási jogi szempontból elemezhető és értékelhető minden alkotmány, de nem azzal az igénnyel, hogy eljárásjogi intézményeket, garanciákat számon kérjen. Mert igaz, hogy felfedezhető némely kérdéskör egyezősége, ez azonban nem az alkotmányszabályozás államigazgatási eljárásjogi érzékenységét igazolja, hanem azt, hogy ez utóbbi több áttétel közbeiktatásával igyekszik az alkotmány demokratikus intézményeit realizálni, az állampolgári jogok érvényesülését a maga eszközeivel is biztosítani. Az alkotmányok tehát szükségszerűen magasabb horizontból — alkotmányosság, demokrácia — szabályozzák a közigazgatás működésének néhány kérdését.

Az alkotmányok az állam, ezen belül különösképpen a közigazgatás és az állampolgár kapcsolatait szinte azonos módon, azonos terjedelemben szabályozzák: lehetőség az állami ügyek intézésében való részvételre; panasztételi lehetőség; minden állami tisztség betöltésének lehetősége bármely állampolgár által; a hivatalnokok felelőssége a lakosságnak; a hivatal felelőssége az általa vagy alkalmazottai által okozott károkért; a közigazgatás tevékenységének a jog uralma alá helyezése és végül a közigazgatási döntések ellen igénybe vehető bírói út lehetőségének kinyilvánítása. A panasztételi lehetőség és a bírói út alkotmányos szabályozásával egyáltalán nem foglalkozunk, utalva az említett tanulmány teljesen kielégítő elemzésére.

*5.1.* A közigazgatás akkor minősíthető demokratikusnak, ha az állampolgárok lehetőséget kapnak az ügyek intézésére. A francia alkotmány igen patetikus módon deklarálja: „A köztársaság alapelve: a nép kormánya, a nép által, a nép érdekében". Az olasz alkotmány a pártszervezkedés szabadságán keresztül garantálja a közreműködés lehetőségét: „Minden állampolgárnak joga van arra, hogy pártokban szabadon szervezkedjék abból a célból, hogy e nemzet politikájának demokratikus módon történő meghatározásában közreműködjék" (49. cikk).

A szocialista alkotmányok közül a bolgár külön cikket (4. cikk) szentel az államfejlesztés fő irányainak kijelölésére, s ezek között szerepel a demokrácia szakadatlan kiszélesítése, az államapparátus szervezetének és működésének tökéletesítése, az állami szervek munkája fölött gyakorolt népi ellenőrzés fokozása. A csehszlovák alkotmány a véleménynyilvánítás szabadságával köti össze a vizsgált jogot: „Az állampolgárok e szabadságjogaikat mind személyiségük és alkotó törekvéseik fejlesztésére, mind az állam igazgatásában és a gazdasági, valamint a kulturális országépítésben való tevékeny részvételük érvényesítésére használják fel" (28. cikk (1) bek.). A jugoszláv alkotmány koncepciója eleve az önigazgatásra, a társult munka minden szervezetében való egyenlő és egyenjogú részvétel lehetőségéből indul ki, ezt erősítve minden rendelkezésével. A szovjet alkotmány politikai alapelvei és az állampolgárok jogai között egyaránt (9. és 48. cikk.) kinyilvánítja az állampolgárok részvételi jogát és lehetőségét az állam és a társadalom igazgatásában, az államapparátus tökéletesítésében, illetve az állami és társadalmi ügyek intézésében.

A magyar alkotmány szintén két helyen, a társadalmi rend alapjait rögzítő első és az állampolgári jogokat és kötelességeket tartalmazó hetedik fejezetben nyilvánítja ki a közreműködés lehetőségét és jogát. Az első fejezetben: „Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében" (2. § (5) bek.). A hetedikben:

„Minden állampolgárnak joga van arra, hogy részt vegyen a közügyek intézésében; kötelessége, hogy közmegbízatását lelkiismeretesen teljesítse" (68. § (1) bek.). Úgy véljük, hogy e tekintetben kielégítő a magyar alkotmányi szabályozás.

*5.2.* Az állampolgár részvételi lehetősége az állami ügyek intézésében szorosan egybeesik azzal az inkább nevesített lehetőséggel, hogy bármilyen közhivatali tisztséget betölthet. Az alkotmányok némelyike az általános részvételi lehetőség kinyilvánítását tartja fontosabbnak (ilyen pl. a magyar), a többsége azonban emellett kiemeli a közhivatali tisztség betöltésének jogát is (jugoszláv, francia, olasz alkotmányok).

*5.3.* Az igazgatás, vagy alkalmazottainak felelőssége a *lakosság* irányában (eddig a képviseleti szervekkel szembeni felelősséget vizsgáltuk) alapvető alkotmányos kérdés. A modern államigazgatás bizonyos szempontból *csupán* annyiban különbözik a felvilágosult abszolutizmus közigazgatásától, hogy nem csupán az uralkodónak, hanem az állampolgároknak, a lakosságnak, a népnek is felelősséggel tartozik. Az 1789-es francia deklarációnak az emberi és polgári jogokról egyik alaptétele, hogy a társadalomnak, minden közhivatalnak számadással tartozik (15. cikk). Ez a tétel végigvonul az összes polgári alkotmányfejlődési szakaszon, átveszik a szocialista alkotmányok is (érdekes módon az 1936-os szovjet nem). Az albán alkotmány kifejezetten rögzíti: „Az alkalmazottak a népet szolgálják és számadással tartoznak neki..." (9. cikk). A bolgár még pontosabb: „Az állam felelős a szervei vagy hivatalos személyei által törvénytelen aktusok vagy törvénytelen szolgálati cselekmények útján okozott károkért. Minden állampolgár jogosult kérelmezni az olyan hivatalos személyek bíróság elé állítását, akik szolgálati kötelességük teljesítése közben bűncselekményt követtek el." (56. cikk) A lengyel szabályozás is figyelemre méltó: „Az államhatalom és az államigazgatás valamennyi szerve működésében a legszélesebb néptömegek öntudatos, tevékeny együttműködésére támaszkodik és köteles tevékenységéről beszámolni a nemzetnek" (9. cikk). A Német Demokratikus Köztársaság szabályozási formája is eredeti. Biztosítja mindenki számára azt a jogot, hogy részt vegyen a szocialista társadalom és a szocialista állam politikai, gazdasági, szociális és kulturális életének szervezésében, érvényesítve a „Dolgozz, tervezz, kormányozz velünk" elvét. E jog érvényesülését többek közt az biztosítja, hogy az állampolgárok az állami és gazdasági szervek vezetőitől tevékenységükről beszámolást *követelhetnek* (21. cikk). Példaként vehető az egészen részletes, s e tekintetben teljesnek tekinthető jugoszláv alkotmány szabályozási módja. A jugoszláv alkotmány (94—97. szakaszok) főbb tételei: senki sem végezhet közmegbízatást, ha ezzel nem bízták meg; a megbízott szerv és személy munkájáért felelősséggel tartozik; a személyek felelőssége visszavonásukhoz, illetve leváltásukhoz is elvezethet. Végezetül az 1977-es szovjet alkotmány a demokratikus centralizmus elvéhez köti a felelősséget: „A demokratikus centralizmus összehangolja az egységes vezetést a helyi kezdeményezéssel és alkotó aktivitással, minden állami szervnek és tisztségviselőnek a rábízott ügyért viselt felelősségével."

A magyar alkotmány csak a népnek felelős választott küldöttekről (2. § (4) bek.) rendelkezik, felelős hivatalnokokról, igazgatási vezetőkről nem. Az 1936-os alkotmány hatásáról nemcsak ennek a tételnek az elmaradása tanúskodik, hanem sokkal inkább a *kártérítési felelősség* elmaradása. Az állam vagy valamely szerve által okozott kár, különösképpen anyagi kár megtérítési kötelezettsége, ha úgy tetszik, a lakosság egészével szemben fennálló felelősség nevesített formája, de lehetne vizsgálni szabályozási életútját teljesen önállóan is. Mindenesetre nagy általánosságban az állapítható meg, hogy e nevesített felelősséget csak az újabbkori polgári alkotmányok inkorporálják, s a szocialista alkotmányfejlődés második szakaszában kezdődő (1960 utáni) eredeti alkotmányok tartalmazzák, de azok kivétel nélkül.

A felelősségtan alakulását mellőzve csak jelezzük, hogy hosszú utat írt le az a fejlődési szak, amely eljutott az állam teljes felelőtlenségétől a polgári, kártérítési felelősség elvállalásáig. Az 1947-es olasz alkotmány rendelkezése, amelyben a jogsértő cselekmények elkövetőit, amennyiben azok az állam vagy a közintézmények alkalmazottai, büntető jogi, polgári jogi és államigazgatási jogi felelősségre lehet vonni, ezen túlmenően, ilyen esetekben a polgári jogi felelősség kiterjed az államra és a közintézményekre is — a felelősségtan óriási fordulópontjának számító novuma.

Amit átvesznek a hatvanas évektől kezdve a szocialista alkotmányok is, valóban óriásit lépve elő a szocialista törvényesség érvényesítésében. Ismét csak példálózva néhány szabályozási megoldást. Az albán alkotmány szerint: „Az állampolgároknak jogukban áll törvényesen előírt módon az államtól vagy alkalmazottaitól kártérítést követelni, ha az állami szervek vagy alkalmazottaik kötelességük teljesítése közben jogellenesen jártak el" (59. cikk). A bolgár alkotmány ugyanerről: „Az állampolgároknak a törvény által megszabott feltételek mellett joguk van kártérítést követelni a hivatalos személyektől a szolgálatuk törvénytelen teljesítésével okozott károkért" (58. cikk (3) bek.). Ismét csak a pontosságát emelhetjük ki a jugoszláv alkotmánynak: „Mindenkinek jogában áll annak a kárnak a megtérítését követelni, amelyet valamely állami szerv, illetőleg közérdekű tevékenységet folytató szervezet szolgálata vagy más tevékenysége megvalósítása során az e szolgálatot vagy tevékenységet végző személy vagy szerv törvénytelen vagy szabálytalan munkájával neki okozott" (199. szakasz). A példákat az 1977-es szovjet alkotmányjoggal bezáróan lehetne folytatni.

A magyar alkotmány erről a kérdésről ismét nem rendelkezik, a kárfelelősség alakulásának történetét ismerve, nem véletlenül. Hiszen még 1972-ben, az általános alkotmányrevízió időszakában is olyan koncepció uralkodott, amelyet szégyenkezés nélkül nem lehetett volna az alkotmány rendelkezései közé felvenni. 1977-től, a Ptk. módosításától kezdődően, tehát még tíz éve sem, vett elfogadható irányt az államigazgatási szervek felelősségének szabályozása. *Jelezzük azonban, hogy az ügyészi, bírói, képviseleti, tehát általában az állami szervek felelőssége nálunk szabályzatlan.* Az igazgatási szervek polgári felelősségének deklarálása ma már a létező felelősség alkotmányi szintre való emelését jelentené csupán, a *többi* állami szerv felelősségének kinyilvánítása — amit, amint láttuk, a csehszlovák alkotmány kivételével mindegyik más szocialista alkotmány megtett — a szocialista demokrácia jelentős vívmánya lenne.

*5.4.* A közigazgatás tevékenységének jogi szabályozottsága, a törvények uralma ismét olyan kérdés, amelyet nemrég dolgozott fel egy kiváló tanulmány (Rácz Attila: A törvényesség, a jogszabályalkotás szintjei és a közigazgatás. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Bp. 1986. 69. oldal). Ezért csak arra utalunk, hogy a fő szabály — az alkotmányos deklaráció — alól Magyarország, a magyar alkotmány kivétel. Ami azért nem fogadható el normális állapotként, mert még jelképesen sem állja semmi sem útját a nem törvényi szabályozásnak, sőt annak, hogy ne jogszabályok (hanem pl. irányelvek) határozzák meg a közigazgatás tevékenységének tartalmát, kereteit és formáját.

*6.* A magyar alkotmánynak nem lebecsülhető erényei vannak. Rövid, viszonylag stabil, szövegezése közérthető. Koncepciója azonban számunkra túlhaladottnak tűnik. Az alkotmányosság eszméjének további ápolásához, elmélyítéséhez választanunk kell: figyelembe vesszük-e azt a hatalmas változást, amely egyrészt a szocialista és nem szocialista világ alkotmányaiban, másrészt a hazai politikai gondolkodás és uralomgyakorlás módjában végbement, s teljesen átszerkesztjük és átszövegezzük alkotmányunkat; vagy — van rá példa külföldön is és a magyar történelemben is — szabad folyást engedünk az alkotmány szövegétől és szellemétől demokratizáltabb *alkotmányos gyakorlat* kialakulásának, azt bátorítjuk, elősegítjük az alkotmányértelmezők fantáziájának nekilódulását, az alkotmány szövegét valahogyan úgy kezeljük, mint a mai angol közjogász a Magna Chartát. A választási lehetőség talán túl végletes, de számunkra a második megoldás sem lenne idegen.

Azt azonban megállapíthatjuk: a magyar alkotmány szövegénél az alkotmányos gyakorlat humanizáltabb. Humanizáltabb, mint számos olyan országban, ahol az alkotmányok példás módon szabályozzák a hatalom gyakorlásának kérdéseit. Ami egyrészt feltétlenül azt igazolja, hogy nem lehet egyetlenegy ország törvényes rendjét sem az alkotmányból jól megismerni, másrészt arra figyelmezteti a magyar törvényhozókat: kár elrontani a magyar politika elfogadható tablóját hiányos, rossz alkotmányos szabályozással.

*Nemes Zoltán*

# A párt és a gazdasági irányítás

A tanulmány a címben megfogalmazott, viszonylag szűkebb témakört kíséreli meg körüljárni egy-egy kérdéscsoport kiemelésével. Nem foglalkozik tehát a társadalmi szervezetek status-besorolásának elvont politológiai, állam-, illetve államigazgatási jogi elemzésével. Bár a párt szerepét a többi társadalmi szervezettől a későbbiekben taglalt okok és funkciók miatt elkülöníti, mégsem használ hármas felosztást, miszerint a gazdaságirányításban, a politikai rendszerben szerepel: a párt, az állami (államigazgatási) szervek és a társadalmi szervek. *A jelen munka tagolása követi az államigazgatási oktatásunk anyagában található, ide vonatkozó tipizálást, amelynek értelmében társadalmi szervek: a marxista—leninista párt,* a politikai tömegmozgalmak, a nem proletár pártok, a politikai tömegszervezetek, a politikai tömegszervezeteknek nem minősíthető tömegszervezetek, az egyesületek, a szövetkezetek és szövetségeik, a szakmai önkormányzatok, a képviseleti jellegű társadalmi szervezetek és a társadalmi öntevékeny szervezetek.[1]

Hazánkban, csakúgy mint más országokban, a gazdasági irányítás esetében nem lehet csak az államigazgatás oldaláról felmerülő kategóriákat és jelenségeket vizsgálni. *A gazdasági igazgatás* a társadalmi-gazdasági alapviszonyok egészét átfogja. Ezzel egyben felöleli a népgazdaságban lejátszódó globális gazdálkodási folyamat (termelés-elosztás-csere/forgalom-fogyasztás) egészét. Ugyanakkor *általános értelemben magában hordozza a társadalom- és gazdaságirányítás tartalmát, eszközrendszerét és módszereit, valamint a gazdasági mechanizmus intézményi hierarchiáját is, amelyben a két legjelentősebb: az államapparátus központi szervezete (kormányapparátus), valamint a társadalmi szervezetek közül vezető helyet elfoglaló marxista—leninista párt.*

*A párt szerepe a gazdasági igazgatásban speciális.* Mint ismeretes, a társadalmi szervek rendszerén belül a tagságon alapuló szerveket társadalmi szervezeteknek nevezi a szocialista állam- és államigazgatási jogtudomány. *A párt olyan társadalmi szervezet, amely a többi társadalmi szervhez hasonlóan részt vesz az államigazgatási döntéshozatali folyamatban, speciális szervező-végrehajtó tevékenységet folytat, és a társadalmi tömegkontroll megnyilvánulásaként ellenőrzi az államigazgatási apparátus munkáját.* Azonban az államigazgatási feladatok ellátásakor, az igazgatási hatáskörök átruházásakor a párt e folyamat fölé kerül. Mivel a marxista—leninista párt a szocialista társadalomirányítás vezető szerve, a politikai-közhatalmi funkciójánál fogva az államigazgatás egyes ágazatait nem a központi államigazgatási szervezettől átruházott hatáskörben igazgatja. Megtartja társadalmi önigazgató szervezeti statusát, és a központi államigazgatási szervekkel (különösen a kormányapparátussal) közösen látja el irányító-vezető feladatait. A speciális helyzetét a gazdaságirányító tevékenysége esetében leginkább az teremti meg, hogy az állami közhatalmi feladatokat a párt nem végzi el, hiszen nem rendelkezik jogalkotói és jogalkalmazói hatáskörrel. Mégis a párt gazdaságirányítási tevékenységének komplexuma a legszélesebb körben érinti a társadalom tagjait, és politikai tekintélyének súlya a társadalmi-gazdasági alapviszonyokra teljes egészében kihat.

---

*Nemes Zoltán* főelőadó, MT Titkárság, Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Titkársága (Budapest).

[1] Lásd: *Berényi—Martonyi—Szamel:* Magyar Államigazgatási Jog (Általános Rész) Tankönyvkiadó, 1978. 234—237. old. és Magyar Államigazgatási Jog (Általános Rész) BM Kiadó, 1984., 498—501. old.

*Az említett különleges statust jellemzi az is, hogy a központi gazdaságirányítási munkamegosztásban a párt irányító-szervező szerepe a meggyőzésen alapul.* Az irányítási koncepciókat egységesen elfogadó apparátus a társadalom egészére vonatkozóan fejti ki ezirányú tevékenységét. A párt által kialakított elvi-irányítási alapnormák szintén a társadalmi-gazdasági viszonyok egészében érvényesülnek. A gazdaságirányítási mechanizmus egészében a végrehajtási feladatokat e normák alapján, ugyancsak a meggyőzés segítségével fogadtatják el. Egyébként a központi szintről elinduló végrehajtási eljárást a kormányzati államigazgatási szervek kezdeményezik. Az ilyen államigazgatási végrehajtás mögött már közhatalmi kényszerrel, állami jellegű szankciókkal találkozhatunk, amelyek biztosítják a gazdaságirányítási koncepciók érvényesülését. Mivel a népgazdaság központi irányításában ezek a jelenségek szorosan egymásba fonódó egységet alkotnak, nehéz a párt ilyen jellegű tevékenységének markáns elhatárolása a központi államigazgatási szervek feladataitól (kivétel a szankciórendszer). *A marxista—leninista párt — illetve annak központi szervei — ebben az értelemben már nem egyszerűen a társadalmi szervezetek egy adott típusaként jelenik meg, hanem az államigazgatási szervekkel együttműködő döntéshozatali centrumként.* Tömegapparátusában a központi szinten megtalálható a gazdasági szakértői hierarchia is, amely elvi-stratégiai munkájával aktívan részt vesz a kormányzati gazdaságirányítás feladatainak megoldásában. A gazdaságirányítási tevékenysége így tágabb értelemben az államigazgatási jogban szabályozott viszonyok közé sorolható, vagyis normarendszere absztrakt jogviszonyok formájában jelentkezhet. (Ez természetesen nem vonatkozik a párt ilyen társadalmi normáinak értéktartalmára, legfeljebb a formai beilleszthetőségükre.) Ugyannakkor a pártnak mint társadalmi szervezetnek a gazdasági élet tervszerű és közvetlen irányításában való részvétele — általánosan — az államjogban és az államigazgatási jogban szabályozott. (Alkotmány 3. § és 4. § (1) bekezdés.)

*A gazdasági élet tényleges irányításának funkcióját az állam (illetve annak kormányzati szervei) látja el. Az ebben a tevékenységi körben szintén irányító szerepet betöltő, együttműködő pártapparátus helye kettős jellegűvé válik a társadalmi-gazdasági viszonyok globális rendszerében.* Eddig az államigazgatási szervek gazdasági igazgatási vezető szerepét emeltük ki, és az abban koordinált pártirányításról, valamint a társadalmi normáknak az adott jogviszonyokba történő beilleszkedéséről tettünk említést. Amennyiben a vázolt folyamat értelmezhetőségét megfordítjuk, a kettős jelleg másik oldala a következőkben nyilvánulhat meg. A központi államigazgatási szervek és a párt — mint vezető társadalmi szervezet — együttműködése a gazdaságirányítási feladatok kialakításában és végrehajtásában, egyben a társadalomirányítást is reprezentálja. *A párt az irányító szerepén keresztül az össztársadalmi tevékenység szférájába a koordinációs kölcsönhatás alapján bevonja az állami szerveket. E területen mindkét apparátus munkája koncentráltan és magas szinten politizálódik.* Így a gazdasági igazgatás a legszélesebb körű társadalmi tevékenységgé válik.

*A gazdasági igazgatásban elvi-irányító és szervező centrumként működik a marxista—leninista párt, és a társadalomirányító politikai tevékenységében kibontakozó újszerű vezető-koordináló szerepe kihat a gazdaságirányításban elfoglalt helyére is.* Az intenzifikálást igénylő népgazdaságunk irányítását, az új stratégiai feltételeket kialakító, illetve a változó környezethez alkalmazkodó marxista—leninista pártnak kell továbbra is ellátnia. Az 1968-ban elindult gazdasági reformfolyamat történelmi szakasza napjainkban is tart. A társadalmi szervezetek jelentős hatásköröket kaptak ebben a folyamatban. Az ezen belül lezajló gazdaságirányítási reformfolyamat eltér minden más eddigi reformtörekvéstől. Többlépcsős és nagyon kiterjedt, a társadalmi-gazdasági alapviszonyok egészét érinti. A folyamat evolúciós vizsgálata nélkül is megállapíthatjuk, hogy *a jövőben elengedhetetlenül szükségessé váló szervezeti-intézményi reform,* a szocialista közigazgatás történetében is az egyik legjelentősebb esemény lehet.

*Előljáróban leszögezhetjük: nem azt kell vizsgálni, hogy a párt vagy az állam gazdasági hatalomba történő beavatkozásának, illetve korlátozásának hol vannak a határai.* A gazdaságirányítás autonómiájának határai nem érintik a vezető társadalmi szervezet célmeghatározásait, illetve egész tevékenységi körét. A központi államigazgatási szervek esetében az állami korlátozásokat el kell ismernünk, hiszen csak így valósítható meg közvetlen módon a kormányzati gazdasági irányítás. *A párt az egész társadalom nevében és annak heterogén érdekeit kifejezve avatkozik a gazdaságirányításba.* Az állami szféra pedig a világgazdasági hatások, a minden irányú társadalmi-gazdasági környezet folyamatainak kényszere alapján is kifejti irányító-végrehajtó tevékenységét.

A marxista—leninista párt a gazdasági irányítás központi szférájában egyre kevésbé vehet részt *tradicionális* vezetéssel. Politikai és gazdasági vezetésünk tapasztalhatta, hogy a tradicionálisan átöröklött gazdaságirányítási kultúra szükségszerűen ellentétbe kerül az átfogóbb reformtörekvésekkel. Ugyanakkor az általános gazdasági ideológia kialakítása mellett történelmi távlatokban szemlélve megállapítható, hogy *a politikai cselekvés is feltárhatja a továbbfejlődés és a modernizáció alapjait,* a gazdaságirányítás új értékrendjét és kategóriáit. Bizonyossá vált az is, hogy a gazdasági igazgatás folyamatába bekapcsolódva a párt egyrészről nem oldhatja meg a társadalmi-gazdasági alapviszonyokban felmerülő összes feladatot és problémát, *másrészt* nem is vindikálhatja ezt magának. A sajátosságként jelentkező központi döntéshozói szerepe látszólag ellentmond e tényeknek. Azonban a döntéshozatali centrumként működő párt a gazdaságirányításban is elsősorban társadalmi szervezet, és a társadalmi vezető szerepének lényegét e statusa adja. Az adott ellentmondás tehát pontosan ebből a potenciális helyzetéből adódóan oldódik fel, és az államigazgatási viszonyokban is alapvetően a vezető szerep relevanciájából kell minden esetben kiindulnunk.

*A gazdasági igazgatásban — az említett tényekből következően — egy politikai kormány van, és az nem a Minisztertanács, hanem az MSZMP Központi Bizottsága.* A gazdaságpolitikai (és itt a politikai jellegen van a legfőbb hangsúly) stratégia legfőbb irányait a Központi Bizottság fogadja el. *A marxista—leninista párt* ezzel teljesíti legszélesebb értelemben vett társadalomirányítási feladatai közül a legjelentősebbet:

*a társadalmi-gazdasági viszonyok teljes vertikumának fejlődését befolyásolja.* A kormány az államigazgatási viszonyok szempontjából is, továbbá a gazdasági alapviszonyok tekintetében is szintén jelentős stratégiaalkotó tényező, és a végrehajtó-irányító tevékenysége vitathatatlan. A politikai szférában azonban a párt szerepe elsődlegessé válik a gazdasági kormányzati tevékenységet illetően, hiszen a politikai osztály- és rétegérdekek koordinálója és tényleges kifejezője csakis egy vezető társadalmi szervezet lehet.

*A párt érdekegyeztető-, tervező- és döntéshozói tevékenysége nem egy szervezeti-kormányzati kérdés a gazdasági igazgatásban.* Mint központi irányító társadalmi szervezet — a potenciális helyzetét kihasználva —, *a gazdaságpolitikai döntéseivel* koncentrálja azokat a viszonyokat, és azt a kapcsolatrendszert, amely a társadalmi és az állami szervezetek tevékenységével van összefüggésben. A központi politikai döntések alapján létrejött államigazgatási-gazdaságirányítási viszonyok rendszere így megtarthatja a demokratikus jellegét, hiszen a párt társadalmi funkcióját teljesíti azzal, amikor a népgazdaságot érintő *elvi-irányítási normákat* (tartalmi tényező) alakítja ki. (A gazdaságirányítási mechanizmusunk teljes hierarchiáját az alkotmányos alapelvek figyelembevételével történelmileg a népképviseleti szervek hozták létre és ellenőrzik napjainkban is. — Az irányítás formai tényezője.)

Ezek alapján a párt — mint vezető társadalmi szervezet — gazdaságirányító szerepének demokratizmusával kapcsolatban nem azt kell vitatni, hogy a párt kivonul-e a gazdaságból vagy sem (külsődleges elem). Illetve, hogy a párt milyen mértékben és formában rendez társadalmi vitát gazdaságpolitikai döntéseinek meghozatala előtt (belső elem). Inkább az érdekek és a fejlődés szempontjából mérhető demokratizmusról kell beszélni, a gazdasági élet törvényszerűségeinek szabad és tervszerűen ellenőrzött érvényesítéséről.

*A pártnak a legszélesebb körű társadalmi — osztálystruktúrát figyelembe vevő — környezet jólétéhez, haladásához kell intézményes biztosítékokat nyújtania.* Csak az olyan szervezeti-irányítási csomópontok kialakítása lehet a párt célja, amelyek a gazdasági életben a megfelelő szinten való döntést, és az egyeztetett gazdasági érdekösszhangot koncentrálják. A párt társadalmi szervezeti statusa ennek biztosításához kiválóan megfelel, amennyiben a gazdasági érdekek jelentkezését helyesen észleli. Ezeket a globális gazdálkodási folyamatba illesztve ki kell elemeznie, és a központi döntéshozatalába ténylegesen be kell csatornáznia. Így a demokratikus centralizmus a gazdaságirányításban is optimálisan megvalósítható, csak a globális gazdasági stratégiai célok és a központi irányító szervek által meghatározott feladatoknak a legszélesebb tömegek igényeit kell kielégíteniük. *Az adott rendszerben a stratégiai programok, illetve a feladatok végrehajtása e tömegbázis akaratát és gazdasági törekvéseit fejezi ki, fejleszti tovább.*

Az államigazgatási gazdaságirányításban részt vevő vezető társadalmi szervezetnek állandóan figyelemmel kell lennie az organikus társadalmi fejlődés folyamatosságára, valamint az aktuális társadalmi változásokra. *Tehát a párt az elvi-politikai társadalomirányító és gazdaságirányító tevékenységébe két alapvető értékmérőt iktat be:* a) *a konkrét társadalmi-gazdasági viszonyok és az államigazgatási környezet elemei;* b) *a szociológiai struktúra elemei.*

Amikor a gazdaságirányítással kapcsolatos pártpolitikai magatartásról és politikai kultúráról, vagy az osztály- és rétegkérdések összehangolásáról és széles körű érvényesítéséről beszélünk, ki kell emelnünk a párt által is hangoztatott *„tudatossági és irányított cselekvési"* tényezőket. A gazdasági igazgatásban való részvétel egy vezető társadalmi szervezet részéről csakis a tudatos irányítás és a magas fokon szervezett cselekvési rendszer alapján történhet. A párt az államigazgatási szervekkel való szoros együttműködésben szakadatlanul érvényesíti a társadalom- és gazdaságpolitikai elveit. *A párt gazdaságirányítói tevékenységében jelentkező cselekvési folyamatok meghatározzák e társadalmi szervezet helyzetét a vezetési feltételek ellátása szempontjából.* A társadalom egészében, és azon belül az államigazgatási szférában kell gyakorlati szervezési és elvi-irányítási feladatokat ellátnia. Ezek a feladatok minden cselekvési részletükben egyszerre *osztályjellegűek* és (gazdasági) *rendszerspecifikusak.* E kategóriák figyelembevételével együtt az említett két értékmérő (a), és b) pontok) ezért egyben a párt államigazgatási gazdaságirányító tevékenységhez közelálló feladatvégzésének a belső természetét adja.

Az államigazgatási központi gazdaságirányító szervek szempontjából a párt együttműködése mellett jelentős, hogy annak szerepe a gazdaságpolitika kialakításában, elfogadtatásában és végrehajtása ellenőrzésében új alapokra helyeződik. *A párt munkastílusa folyamatosan konzultatív jellegűvé válik, és irányítói hatáskörének egyes területein a központi államigazgatási szervek elvi jellegű együttműködésére és koordinációs tevékenységére mind nagyobb igénye támad.* Ezzel párhuzamosan természetes következmény, hogy az állam (kormány) gazdaságszervező tevékenysége egyre nagyobb hangsúlyt kap. Ezért *a párt és a kormány közös felelőssége növekszik a gazdaságpolitikai irányok kialakításában,* hiszen azoknak a szocialista gyakorlat normáit és változások folyamatait egyaránt követniük kell. A kormányzati gazdaságirányítás (ez esetben a párt és a kormány közös akcióit fedi) intézkedési rendjének, vezetési módszerének, céljai tényleges végrehajtásának magasabb színvonala együttesen segítheti elő a társadalmi-gazdasági környezet továbbfejlesztését, az államigazgatás fokozatos korszerűsítését, az általános haladás meggyorsítását.

A politikai és a gazdasági vezetés közötti racionális munkamegosztás tehát a vezető társadalmi szervezet (párt) és a központi állami apparátus (kormány) közötti együttműködést jelképezi. Azonban ebben az integrált tevékenységben a párt javára egy hierarchikus politikai statuselőnyt könyvelhetünk el. Ugyanakkor ez az együttműködés nem az éles hatásköri és feladatköri elkülönülés kapcsolódási pontjain alapul. Ellenkezőleg. A közös érdekeken alapuló vezetői magatartás és a koordinált (párhuzamos intézkedéseket kizáró) munka jellemezheti többször is a tevékenységüket. *Így lehet reális lehetőség arra, hogy az elvi-politikai, társadalmi-gazdasági irányító tevékenység szervesen belefolyjon az államigazgatás gazdaságirányítási-tervezési feladatvégzésébe, és ez megfordítva is érvényes.*

Mindebből kiderül, hogy a jövőben is a párt marad a társadalom vezető ereje és a gazdasági fejlődés

elvi alapjainak, valamint stratégiájának meghatározója. Azonban az államigazgatási operatív gazdaságirányításban (a szakmai-szakértői feladatmegoldás tekintetében) a lehető legminimálisabbra kell korlátoznia a részvételét, sőt néhány területen teljesen meg kellene szüntetnie, illetve periferiális konzultációs szintre kellene csökkentenie. E kérdéskörben egy feloldható belső ellentmondás tűnik elő. Ha a párt gazdasági stratégiaalkotó és megvalósító tevékenységet is folytat, akkor az államigazgatási-szakmai területek feladatait is részben el kell végeznie, illetve az ahhoz csatlakozó információs rendszert jelentős mértékben ki kell építenie. Ezért *a jövőben szükséges a párt, illetve a kormány gazdaságirányítási feladatköreinek átfedéseit megszüntetni, és az elvi irányításban a funkciók szerinti munkamegosztást megvalósítani.* Mindkét apparátus az elvi-stratégiai programok létrehozásában és megvalósításában vezető szerepet tölt be. Míg a párt központi szervei a fejlődési és gazdaságirányítási főirányokat, valamint az alapelveket alakítják ki, addig a kormányszervek (más államigazgatási főhatóságok közreműködésével) a konkrét — szabályozókat és gazdasági normákat tartalmazó — stratégiai program felállításában veszik ki a részüket. Ez a két tevékenység szerves egységet képez a globális gazdasági stratégia államigazgatásilag integrált létrehozásában, és az aktuális végrehajthatóságot a két apparátus elvi munkájának gyakorlatias, magas fokon szervezett jellege biztosítja.

A gazdálkodási folyamatban meglévő belső tartalékokat a gazdaságirányítás központi szervei nem a közvetlen beavatkozással tárhatják fel. E tekintetben a párt részéről a meggyőző, propaganda jellegű és koordinációs-szervező feladatmegoldásra van szükség. A központi államigazgatás, vagyis a kormány részéről a stabil szerkezetű, de rugalmasan alkalmazható gazdaságigazgatási automatizmusok, és pontos (utasításos és tanácsadási alapon egyaránt működő) hatásköri elhatárolás megvalósítása szükséges.

*Az ellenőrzési tevékenység során a pártnak a társadalomirányítási és politikai kérdések oldaláról kell társadalmi felügyeletet gyakorolnia a gazdasági igazgatás felett.* Az ellenőrzés egy komplex folyamat, amelynek keretében a párt szakadatlanul figyelemmel kíséri a társadalmi-gazdasági környezet változásait, feltárja azok okait, és levonja társadalompolitikai és államigazgatási-irányítási következményeit. Ez utóbbi két tényezővel kapcsolatos *összhangszerűség* különösen jelentős, hiszen az ellenőrzési munka folyamán az e területekről levont következtetéseket együttesen kell feldolgozni, és a tervszerű intézkedéseket ezek nyomán meghozni. *A pártnak — mint vezető társadalmi szervezetnek — a lehetősége biztosított arra, hogy az államigazgatási gazdaságirányító apparátus tevékenységét átfogóan vizsgálja, sőt az elemzéseket magának az állami szervezeti hierarchiának a bevonásával hajtsa végre.*

A párt gazdaságirányító tevékenysége folyamán a szocialista rendszer továbbfejlesztéséért, ezen belül a szocialista államigazgatás folyamatos korszerűsítéséért társadalmi-gazdasági célokat tűz ki, és állandó jelleggel azok végrehajtására törekszik. A párt gazdaságpolitikája szolgálja mindezt, de nem azonos e jelenségösszességgel. *A párt gazdaságpolitikája elsődlegesen politikai motivációjú, és minőségileg több mint az államigazgatási operatív intézkedések, jogi és gazdasági szabályozók, tervutasításos vagy egyéb normák összessége.* A vizsgálandó terület szempontjából tehát valahol a párt gazdaságirányítási stratégiája és az államigazgatási (gazdaságirányítási) magatartási normarendszer között helyezkedik el.

*A párt gazdaságpolitikája a távlati társadalmi-gazdasági stratégiai célok, a társadalmi-gazdasági-politikai környezet és érdekviszonyok függvényében változik.* A makroszintű gazdaságpolitika felöleli még — mint összefoglaló népgazdasági alapkategóriákat — az egyensúlyi és konjunkturális fejlődés kérdéseit, a struktúraátalakulás problémakörét, a tudományos-műszaki haladásunk jövőjét (ezen belül különösen a technika- és technológiatranszfert), valamint az egész külgazdasági politikánkat. A rugalmas alkalmazkodás közben maga a gazdaságpolitika is hatással van a külső és belső társadalmi környezetre, és ezen belül az államigazgatási viszonyokra is. A párt gazdaságpolitikája mint központi akarat, központi intézkedéssorozattá, illetve elvi végrehajtó-irányító tevékenységgé válik a központi államigazgatási rendszerünkben. A gazdaságpolitika érvényesítésekor a párt nemcsak politikailag, de a szakmai-gazdasági kérdéseket illetően is konzultálhat (az említett határokig) az állami irányító szervekkel, különösen a kormánnyal. A központi gazdaságirányítás keretében kialakuló központi akarat azonban hordoz egy belső ellentmondást. *A párt és a kormány által koordinált gazdaságpolitikai koncepciók céljaikat és tartalmukat tekintve egységesek, az érvényesülésüket (helyesebben az érvényesíthetőségüket) tekintve a társadalmi-gazdasági érdekviszonyokban már konfliktusokat involválhatnak.* A társadalmi-gazdasági haladás céljai ezek ellenére biztonságosan elérhetők maradnak, hiszen az államigazgatási hierarchia eseti preferenciái, szankciói, illetve más normái lehetőséget nyújtanak a konfliktusok korrekciójára. A párt érdekegyeztető tevékenysége is hozzásegít a távlati gazdaságpolitikai célok eléréséhez. Ugyanakkor *a vezető társadalmi szervezet társadalmi normáinak, valamint az államigazgatási-gazdaságirányítási intézményrendszerünk szabályozóinak összehangolása még tovább stabilizálhatja az illető viszonyokat.*

A hatáskörrel kapcsolatban mindezek mellett a megosztott hatáskör elvét kell kiemelnünk. Mint azt már említettük, a termelési viszonyok társadalmi és technikai (munkamegosztási) oldalát érintő általános makrostratégiai célok és a főbb gazdaságpolitikai irányok kijelölése a párt legfontosabb gazdaságirányítási funkciója. A gazdasági igazgatásban meglévő tartalmi konkrétumok kialakítása a kormány feladata. A közvetlen, rugalmasan alkalmazható gazdaságpolitikai tevékenység szervezeti bázisát a kormány adja. E keretek között látja el a közigazgatási egyeztetésesvégrehajtó feladatait. A koordinációs tevékenység egy nagyon szoros kapcsolatot biztosít nemcsak a párt központi szerveivel, hanem az államigazgatás központi funkcionális és ágazati szerveivel is. A kormány ez utóbbi irányítási szintről olyan bázisinformációkat (továbbá informális adatokat) szerezhet be, amelyek segítségével adalékokat nyújt a párt gazdaságpolitikai főirányainak és alapelveinek kialakításához, illetve korrekciójához. Ez a kormány részéről egy partneri, de végső soron a makroszintű gazdaságpolitika közvetlen előkészítését jelző tevékenység.

A kormány részéről kifejtett jelzett tevékenység

önálló gazdaságpolitikai tevékenységet takar. Azonban az átfogóan és széleskörűen koordinált gazdaságirányító tevékenységhez képest más típusú és értékrendű. A kormánytól a párt felé áramló tájékoztatás a vezető kormányzati államigazgatási apparátus elemző-értékelő tevékenysége után következik be. Így a párt mentesülhet a makroszintű gazdasági stratégia, illetve a gazdaságpolitikai alapelvek végrehajtási és működtetési folyamatának részletes tartalmi meghatározása alól, hiszen az a kormány feladatkörébe sorolható. *A Minisztertanács gazdaságpolitikai, valamint a gazdaságirányítás továbbfejlesztéséről szóló irányelvei az említett koordinációs, döntés-előkészítő és ellenőrző tevékenység eredményeként fogadhatók el. Csakúgy, mint a párt társadalmi normái: a KB-határozatok, PB-határozatok és a kongresszusi határozatok, irányelvek, iránymutatások.*

*A kormány tagjai, valamint a kormánytitkárságok és -bizottságok képviselői a társadalmi szervek képviselőivel (közülük a pártapparátus tagjaival különösen), továbbá az országos érdekképviseleti szervek vezetőivel konzultációkat folytatnak a gazdaságpolitikánk tartalmáról és érvényesíthetőségéről, a népgazdasági tervekről és a gazdasági szabályozókról.* A folyamatos párbeszéd keretében felszínre hozhatók a központi gazdaságpolitikával kapcsolatos közös álláspontok, vagy az álláspontokban meglévő nézetkülönbségek. Az érdemi vita folyamán pedig megvalósulhat az érdekösszehangolás ilyen formája is. S ez a folyamat már benyúlik a jogviszonyok területére. A jogalkotás programjának kialakítását és fejlesztésének lehetőségeit 1980-tól folyamatosan vizsgálta a Minisztertanács. Az 5 éves időszakra szóló jogalkotási tevékenység az államélet fejlesztésére, valamint a közigazgatás folyamatos korszerűsítése mellett a népgazdasági jogi irányítás és szabályozás tökéletesítésére fordít figyelmet (amely feltételezné a szabályozás egyszerűsítését). Mindettől függetlenül a jogalkotás szempontjából megállapítható, hogy sajnos a jogi túlszabályozottság megszüntetése vagy csökkentése a gazdaságirányítás területén fellelhető törekvések nyomán sem valósult meg.

*A párt társadalmi-gazdasági vezető funkcióját és szerepét tekintve, nem láthat el a gazdaságirányításban szabályozó, jogi normaalkotó, illetve semmilyen közvetlen szabályozó feladatot.* A gazdasági jogalkotás és jogalkalmazás nem tartozhat a hatáskörébe. Azonban a párt gazdaságirányításra vonatkozó társadalmi normák, valamint az általános és alapvető gazdasági viszonyok kialakításával *megteremti a keretet és a lehetőséget az adott jogviszonyok és a gazdasági reálfolyamatok létrehozásához.* Közvetett, áttételes formában tehát a gazdasági jogi normák kialakításában és működtetésében fontos szerepet játszik, hiszen a gyakorlati jogalkotás és jogalkalmazás továbbfejlesztésére ösztönzi a központi államigazgatási szerveket.

A gazdaságpolitika megvalósításának eszközrendszerében a legjelentősebb helyet foglalja el a szocialista gazdaság alapkategóriája: *a tervezés.* A népgazdasági tervezés révén kerül be a párt az államigazgatásnak nemcsak a központi szférájába, hanem az ágazati területeire is. *A pártirányítás a tervezési folyamatban válik leginkább konzultatív-együttműködő jellegűvé, de emellett megőrzi vezetői jellegét is.* A párt társadalmi normái döntő jelentőségűek a különböző távra szóló gazdaságpolitikai programok és terv-koncepciók kialakításakor, illetve azok megvalósításakor.

*A párt a tervezés során bekapcsolódik abba a komplex tevékenységi körbe, amely összefogja a feltáró-elemző-értékelő, a prognosztizáló és koncepcióalkotó feladatokat.* A párt érdekelt szervei az alapvető társadalmi-gazdasági célok meghatározásán túl kialakítják a gazdasági szabályozás, valamint az állami intézkedések és akciók rendszerére vonatkozó iránymutatásokat és állásfoglalásokat. Ezzel az összetett tevékenységgel az egész újratermelési folyamatot már közvetlenül is biztosíthatják, befolyásolhatják.

*A párt a vezető társadalmi szervezeti létéből eredően a gazdaságpolitikai döntési sorozatokat a legszélesebb vertikumában képes összefogni, és megfelelő csatornákon közvetíteni a társadalom tagjaihoz.* A gazdaságirányítási döntési sorozatok rendszerspecifikus szempontból (mind a külső környezetéhez, mind az önmaga belső rendszeréhez viszonyítva) két fő részre (szakaszra) osztható. Az első periódus a döntés-előkészítés, a második a tényleges döntéshozatal. Jelen munkában nem feladatunk, hogy vizsgáljuk e szakaszok egyes elemeit, vagy összetevőinek működési folyamatait. Inkább azt állapíthatjuk meg, hogy — *bár a központi pártapparátusban is végeznek döntéselőkészítő tevékenységet — a párt a gazdaságirányítási döntésmechanizmusban felső szintű döntéshozatali tevékenységet lát el az államigazgatási szervek döntéselőkészítői statusa mellett.* A központi államigazgatási szervezetrendszerben csak a Minisztertanács hoz olyan felső szintű gazdaságpolitikai döntéseket, amelyek felölelik a szocialista társadalmi-gazdasági viszonyok teljes alapstruktúráját. *A párt e végső döntéshozatali statusa mellett a döntéselőkészítő tevékenység során az államigazgatási apparátussal együttműködik, és konzultatív-ellenőrző munkájával segíti ezen szervezetrendszer kis döntéseinek megszületését.*

*A párt a globális társadalmi-gazdasági szférát összefogó gazdaságpolitikai és alapvető elvi-stratégiai tevékenységével képes közelebb jutni az adott kérdéskörhöz, és megfelelő eszközökkel ösztönözni a döntésmechanizmusban részt vevőket azok megismerésére és mélyebb elemzésére.* A párt központi szervei ugyancsak jelentős koordináló-szervező tevékenységet végezhetnek, és összekötő feladatokat láthatnak el a döntés-előkészítők, a döntéshozók és a végrehajtók között. Ennek a *horizontális munkamegosztásnak* az összefogása egy magas szinten tartott, a központi államigazgatási szervekkel összehangolt, aktív feladatmegoldást követel a pártapparátustól.

Ugyanakkor a párt monopolszerepe sem képes megváltoztatni azt a tényt, hogy a központi államigazgatási szervek, *a párt irányító szervei és más társadalmi szervek közötti apparátusi egyeztetések során dőlnek el a döntéseket alkotó tartalmi kérdések.* Sok esetben a pártnak már csak a politikai kontroll, illetve a gazdaságpolitikai döntéseknek a politikai gyakorlatba ágyazása marad, mert a szakmai alku az állami irányító szervek kapcsolatrendszerében lezajlott. A szakmai-szakértői jelleget a gazdaságpolitikai döntések meghozatalánál a jövőben sokkal jobban kell egyeztetni a politikai vonallal. A párt szerepét ez leginkább a társadalmi kontroll további erősítésében szilárdíthatná meg.

*Mindezek a tényezők pedig a nagyobb társadalmi*

*nyilvánosságot biztosítják, valamint hozzájárulnak a gazdaság pártirányításának (és döntési rendszerének) még erőteljesebb demokratizálásához.* Hogy a demokratizmus ezen a téren erősödhessen, a döntéshozatali központoknak még nagyobb körben, és még mélyebb társadalmi-gazdasági viszonyokból (rétegekből) kell információt szerezniük. Ezek után a döntési alternatívák nagyobb számban állhatnak rendelkezésre, amelyekből a megfelelő ponton történő kiválasztás után a kompromisszumos döntéseket — mint az egyik legjelentősebb gazdaságpolitikai aktusokat — meghozzák. A fenti tényezők már megvilágítják azt, hogy a siker egyik záloga a döntésmechanizmusban kialakítható érdekösszhang, amely a döntés-előkészítők és döntéshozók közötti, a döntéshozó testületek pozíciója közötti ...(és sorolhatnánk még tovább)... érdekegyeztetési akciók eredménye.

A gazdaságirányításban részt vevő pártapparátus jelentős szerepet tölt be a társadalmi érdekegyeztető folyamatokban is. *A párt munkájában az osztályérdekek, a gazdasági mechanizmusban fellelhető réteg- és csoportérdekek egyeztetése mellett fontos helyet foglal el a szervezeti-intézményi érdekkonszenzus megteremtése.*

Az érdekeltségi viszonyok összetettsége a társadalmi-gazdasági hierarchia lineáris és horizontális jellegéből is adódik. Ez a jelleg kimutatható az intézményi kapcsolatrendszerben, illetve a speciális érdektagozódásban, az érdekviszonyok hierarchizáltságában. Az érdekösszhang megtalálása eltérő ezen a területen, hiszen gyakoriak lehetnek a gazdálkodási folyamatból eredő versenykonfliktusok, vagy az elképzelések disszharmóniája. Ezért az érdekek koordinációjában *a kompromisszumos karakter* mind erőteljesebbé vált, amely a sokirányú és több motivációt hordozó érdekek tudományos felmérését, elemzését is egyre jobban igényli. Szintén objektíve és törvényszerűen kialakult folyamat lett az érdektagoltsággal párhuzamosan létrejövő tartalmi változás. *Az új érdekek új értéktartalmat hordoznak, és mindinkább kifejezőivé váltak a sajátos szocialista piaci viszonyoknak, továbbá a vállalkozási viszonyoknak.*

A párt szerepe a társadalmi-gazdasági érdekegyeztetésben függ a társadalmi-gazdasági viszonyokban elfoglalt általános helyzetétől is. Az érdemi tevékenysége függ az érdekek tiszta lebontásától (feltárásától), illetve az érdekelválasztás eredményétől. Ezek a fogalmak leginkább az érdekek áttekinthetőségét jelentik, s *a párt az intézményrendszerben elfoglalt társadalmi statusán keresztül is jól felmérheti az érdekszituációkat, ütköztetheti az érdekeket, illetve vitát kezdeményezhet azokkal kapcsolatban.*

Ezek mellett az említett folyamatok a központi államigazgatási szervek és a párt irányító szervei által alkotott gazdaságirányítási intézményrendszer további *decentralizálását* is elősegíthetik. Bizonyos gazdaságirányítási területeken szükség van a centrális irányításra, de az egész rendszer lényegét nem ez a kérdéskör adja, hanem a társadalmi ellenőrzés minőségének és terjedelmének a mértéke és jellege. *A pártnak fokozott a felelőssége abban, hogy az államigazgatási kormányzati szerveknek ne kelljen rögtönözniük, hanem a stratégiai tervezés részeseként prognosztizálják magát a gazdasági igazgatást is.* Ehhez szükség van az államigazgatási-gazdaságirányítási érdekek és a társadalmi szervezetek érdekeinek közelítésére, szerves összehangolására. *A párt érdekegyeztető-közvetítő szerepében* ezért leginkább az objektív elbírálást kell előtérbe helyezni. Ehhez szerves egységként kell csatolni a legtöbb társadalmi csoport és réteg érdekeinek összességét. Így megvalósítható a legszélesebb társadalmi egység, s e tényezők képezhetik alapját a gazdaságirányítás állandó megújulásának is.

*A párt funkciója kiemelkedő* az államigazgatási-gazdaságirányítási *érdektranszformációs mechanizmusban.* Az állami irányításban, a szakmai struktúrában, valamint a globális gazdálkodási folyamatban egymás mellett részt vevők (gazdálkodó egységek és személyek) érdektörekvéseit a párt a *politikai döntéseivel* csatolja vissza a gazdasági szférába. E vezető társadalmi szervezet rendelkezik olyan közvetítő rendszerrel (politikai rendszerben betöltött statusa alapján), amely egységes gazdaságpolitikai akarattá transzformálja az említett érdekeket. E folyamat részletezése nélkül is megállapíthatjuk, hogy *a párt szükségszerűen és permanensen részt vesz az érdektagolódás feltárásában, az e szférából induló törekvések felkutatásában, szelektálásában és az egyeztetése utáni közlésben.* A rangsorolt és társadalmilag elfogadhatóvá tett gazdasági érdekeket (kielégíthetőségüktől függetlenül) a párt a különböző gazdaságirányítási és képviseleti fórumokon közli. Ez lehetővé teszi a gazdasági igazgatás konkrét és rugalmas hozzáigazítását a társadalmi-gazdasági érdekmechanizmus tartalmi és formai odalához is. Természetszerűleg a gazdaságirányításnak befolyásolnia, sőt sok esetben terveznie kell — a lehetőség szerinti keretek között — az érdekviszonyokat kialakító feltételrendszert. *Az adott fórumokon pedig nemcsak az állami-gazdaságirányítási és a párt irányító szerveinek érdek- és véleménytagoltsága jut kifejezésre, hanem az érdekkifejező, érdekképviselő és más szervezetek, továbbá intézmények és testületek nézetei is.*

Ebben a viszonyrendszerben az érdekstruktúra a társadalmi-gazdasági akaratok és tevékenységi formák közvetítésével az államigazgatási gazdaságirányító hierarchiában jelenik meg. A párt hatalmi akarata absztrakt értelemben felerősíti e struktúra érvényesülését (ezen keresztül annak egész tartalmi szerepét) a szóban forgó rendszerben. Ezzel a társadalmi cselekvésfolyamatok legdinamikusabb és legpolitizáltabb alrendszerét hozza létre. *A párt hatalmi pozíciója révén képes az állami feladat-végrehajtó apparátussal — a központi gazdasági igazgatás területén — megteremteni a politikai-koncepcionális, és a gazdasági gyakorlati-cselekvési egységet.* Azonban ez az egység nem egy merev, homogén és rugalmatlan hierarchiát teremt, hanem változó és stabil elemek szerint működő érdekérvényesítő mechanizmust.

Végül mindezekkel párhuzamosan felmerül egy kérdés: *vajon az érdekérvényesítési folyamat vagy a gazdaságpolitikai döntéshozatali mechanizmus minden kérdése — a párt társadalmi vezető szerepéből és a demokratikus centralizmusból adódóan — a párt felsőbb szintű központi szerveihez feljuthat-e?*

A válasz leegyszerűsített. Amennyiben minden kérdés eljutna ezekhez az irányító egységekhez (amely önmagában is lehetetlen), az nem lenne egy egészséges folyamat, hiszen lassanként frakciós harcok alakulhatnának ki a párton belül. (Vö. a nyugat-európai tömegpártokban lezajlott ilyen jellegű folyamatokkal.) Inkább *szerencsés lenne a népképviseleti szervek és a*

*kormányapparátus irányába terelni az adott kérdéseket.* A kormányzati gazdaságirányítás az alulról jövő információs csatornákhoz közelebb helyezkedik el. Az operatív tevékenysége során többet érintkezik a gazdálkodási folyamatban részt vevő szereplőkkel, végrehajtási tevékenysége szigorúan megkövetelné a viszonyok szabályozását. Az államigazgatás e központi szerve elviselhet egy ilyen szituációból adódó pluralizmust, hiszen az ágazati és funkcionális gazdaságpolitikai érdekek egyeztetéséből, illetve döntéshozatali vitákból áll a tevékenységi körének egy része. Ezen felül a kormány a makroszintű gazdasági stratégián belüli részstratégiai programban, taktikai variánsokat is alkalmazhat az ilyen nagyszámú gazdaságpolitikai döntést igénylő kérdések és érdektörekvések rangsorolására és egyeztetésére. Természetesen ezen a területen is fokozottan érvényesülne az az elv, amelynek alapján a párt és az állami irányító szervek közötti konzultatív munkamegosztás a szoros együttműködésben fejeződik ki.

Végül a leírtakból (döntéshozatal, érdekegyeztetés) kitűnik, hogy a gazdaságirányításban vezető szerepet betöltő pártapparátus nemcsak elvi-irányító statussal rendelkezik. Jelen van a gazdálkodás minden olyan szintjén, ahol döntő jelentőségű a gazdaságpolitika meghatározása és alkalmazása, a társadalmi-politikai viszonyok közvetlen befolyásolása, a gazdasági és politikai érdekek érvényesítése. Ebből is érzékelhető: *a későbbiekben megvalósuló fejlődést tekintve nem lesz mellékes, hogy a gazdasági vagy a politikai rendszer felől indulnak-e el a reformfolyamat további lökései.*

*A párt társadalom- és gazdaságirányító tevékenységének jellege politikai.* Ennek a politikai tevékenységnek — az államigazgatási gazdaságirányítás szférájára tekintettel — hordoznia kell a *modernizáció* lehetőségét, és annak folyamatszerű megvalósítását. Mint azt az előzőekben a reform kapcsán említettük, a társadalmi szervezet részéről, valamint az állam részéről megvalósuló gazdaságirányítási tevékenység csak ilyen alapokon újulhat meg időről időre. Így a pártfunkció a gazdaságirányításban elsősorban kiterjed a közvélemény formálására és a kormányzat informálására.

*A párt tehát kommunikációs szerepet tölt be a társadalom politikai szférája, és az elvont értelemben vett gazdasági hatalmi centrum között.* A párt ilyen jellegű, rugalmas társadalmi szerepében döntő jelentőségű az a tény is, hogy mint vezető társadalmi szervezet, a központi államigazgatási szervekhez hasonlóan a gazdaságirányítási tevékenység normatív-jogi kapcsolatrendszerének részese.

Tehát a társadalmi viszonyok befolyásolásán keresztül (indirekt formában) belefolyhat a jogi szabályozás viszonyaiba is. Így jóval közelebb kerül a gazdaságpolitika érdemi végrehajtásához (sajnos sokszor belecsúszva az operativitásba is). Ezért az egész népgazdasági mechanizmus aktivitását növelheti.

A párt végrehajtó munkáján belül is inkább az elemző-értékelő (esetenként tervezői) feladatmegoldást kell kidomborítani, amelynek fokozatai és szintbeli különbségei vannak, mind a megszervezést; mind a véghezvitelt tekintve. E feladatmegoldó tevékenységnél szükség van a hierarchikus közigazgatási hálózatra a normatív szféra kialakításához, valamint az operatív munka ellátásához.

*A gazdaságpolitikai irányelvek feltételeinek szelektálásához, az elvek tudatos kialakításához és érvényesítéséhez a pártnak meg kell teremtenie egy közös egyetértésen alapuló légkört a gazdaságirányítás szférájában (központi és helyi szinten egyaránt).* A társadalmi-gazdasági környezet homogenitása az objektív törvényszerűségekből eredően nem jöhet létre. Legfeljebb a horizontális intézményi munkamegosztás szintjén lehet egy átláthatóbb, konkrét hatás- és feladatkörökhöz kapcsolódó együttműködést kialakítani, amely direkt módon hat az államigazgatási gazdaságirányításra.

Azonban be kell látnunk azt is, hogy a társadalmi-gazdasági környezet behatásai nem változtathatók meg, legfeljebb bizonyos irányba befolyásolhatók. Ezért nem lehet minden gazdaságpolitikai döntésben fellelni a végső megoldást. S nyilvánvaló, hogy az intézményi (párt- és állami szervek) magatartás és cselekvés csak hosszabb időszak átlagában igazolhatja a reformok és más akciók helyességét.

A pártnak tehát számolnia kell a feszültségek, illetve bizonyos kudarclehetőségek létezésével (s az államigazgatást fel kell készítenie erre). *Nyilvánvaló, hogy a gazdaságirányítási reformnak közvetlen társadalmi-politikai kihatásai vannak, amelyeket a pártnak szervezeti nyitottsággal kell közvetítenie a tömegek és a hatalmi centrum között. Ebben is áll a közigazgatást segítő társadalmi szerepe.* Mindez feltételezi a párt más irányú aktivitását is, főként a szakmai-konzultatív feladatok elvégzését illetően. A párt testületi szervei a gazdasági igazgatási szervekkel szemben nem szorítkozhatnak a formális, jóváhagyó jellegű tevékenységre, hanem meg kell teremteniük saját érdekeltségüket az igazgatási jellegű stratégia, továbbá a gazdasági program közös kialakításában.

A párt egy másik jelentős gazdaságirányítási funkciója az előbb említett együttműködő tevékenységből ered, mégpedig a normatív szférában. A gazdasági igazgatási-jogi viszonyok kialakítása az államigazgatási szervek feladata, de a párt szerepe és felelőssége ezen a területen is hangsúlyos. A társadalmi normák kialakításáról (KB; PB; kongresszusi határozatok és irányelvek) már szóltunk. De újra ki kell emelnünk a társadalmi-gazdasági alapviszonyok pontos, átfogó és prognosztizáló elemzését, hiszen ennek alapján jönnek létre a társadalmi-gazdasági haladásunk főbb tendenciáira vonatkozó koncepciók.

A párt ilyen fejlődést orientáló normatíváit a jogszabályokba (lásd törvényi indokolásokat), szervezeti-működési szabályokba kisebb-nagyobb mértékben belefoglalják. Ezek később elvárások lesznek. Meghatározzák a közigazgatási rendszerünk egész hierarchiáját, és beleoldvadnak egész jogrendszerünkbe. Így a párt a társadalmi szervezeti statusból következően a társadalmi-gazdasági környezet szinte valamennyi hatását képes a teljes jogszabályi struktúránk részévé tenni. Ezért ez a felépítményi alrendszer nem lehet, s nem is mentes a társadalmi-gazdasági fejlődési folyamatoktól, feszültségektől vagy egyéb hatásoktól. (Jogi túlszabályozottságunk nem erre a jelenségösszességre vezethető vissza.)

*A leírtakból kitűnik, hogy a társadalmi totalitáson belül a párt gazdaságirányító tevékenysége nem vezethető le mechanikusan a gazdasági viszonyokból, illetve kapcsolata az államigazgatási gazdaságirányító szervekkel nem egy hierarchikus viszony.* A funkcio-

nális egységük annál is inkább hangsúlyozandó, mivel a párt társadalomirányító tevékenysége nem a beleszólást, nem a „társadalmi közigazgatást" reprezentálja, hanem az elvi irányítást emeli ki. A pártirányítás dominanciája jelentős és szükségszerű, de nem válhat túlsúlyos mozzanattá. *A párt társadalomirányító tevékenysége felszívódik az államigazgatási gazdaságirányításban, hiszen ez utóbbi apparátus ellát bizonyos társadalmi-politikai szerepet is. Azonban ez megfordítva nem igaz, az állami irányítás nem hat vissza olyan mértékben, hogy igazgatási jellegűvé tenné a pártirányítás társadalmi szerepét.* („Szakigazgatási tevékenységet a párt önálló apparátusa csak annyiban, és olyan értelemben lát el, amennyire a „hivatásos" politikusok által jóváhagyott politikai irányvonalat képviselik és érvényesítik a gazdaságirányítás mechanizmusában. De ez nem azonos a társadalmi érdekek igazgatási képviseletével.) Egyben viszont közös a két szféra: mindkét terület politikai tartalmat kap a népgazdaság igazgatásában.

*A párt végső soron meghatározó szerepe nemcsak az említettekben érvényesül, hanem a cselekvés- és fejlődéslehetőségek rendszerének felállításában is. A párt társadalmi statusa, valamint az államigazgatási gazdaságirányításba történő közvetett intervenciója segítségével az egész népgazdasági mechanizmus számára teremti meg a haladás esélyét. A párt, a társadalomtól az államigazgatás felé irányuló közvetítésmechanizmusban, nemcsak a vezetői autonómiáját őrzi meg, hanem képes a gazdasági ideológiája létrehozására is. Ugyanakkor ez mindig elvi szintű marad, és az állami-politikai (államigazgatási gazdaságirányítási) szervek tevékenységének orientáló tényezője lesz.*

Ezért nem válhat a közvetlen jogalkalmazás tárgyává sem, ellentétben ez utóbbi szervek tevékenységével, aktusaival, amelyek direkt módon alakítják az egyéni emberi viszonyokat. S ez már nem a pártirányítás (tömegek felé irányuló) meggyőzésen alapuló politikája, hanem a jogszabályok kikényszeríthetőségén alapuló végrehajtás, amelyet hierarchikus felépítésük révén még közvetlenebbül gyakorolhatnak.

Ezzel bezárult egy kör, amely a társadalmi-gazdasági érdektörekvésektől indul. Magába foglalja a vezető társadalmi szervezet érdekfeltáró, érdeksúlyozó és összehangoló tevékenységét, valamint az államigazgatási gazdaságirányító szervek érdekérvényesítő-végrehajtó munkáját. S ezek után újra eljut a társadalmi-gazdasági viszonyok közvetlen befolyásolásához, alakításához és a konkrét viszonyait érintő továbblépési lehetőségek megteremtéséhez.

*Dezső Márta*

# Kié a képviselő? — avagy a képviselői mandátum jellege

A képviseletre vonatkozó különféle koncepciókban — több mint két évszázada — az egyik gyakran exponált és ma is aktuális kérdés, hogy „kié a képviselő", milyen természetű kapcsolat van a képviselők és a választók között? Kit vagy mit képviseljen a képviselő: a választókerületét, az állampolgárok elkülönült csoportjait, szervezeteit, települési közösségeket, különböző osztályokat, rétegeket, politikai pártot vagy az egész népet, a nemzetet? Az eltérő érdekeket vagy a választók akaratát, illetve véleményét tekintse relevánsnak? Ezekkel a kérdésekkel ma is szembetalálkozunk a választási és képviseleti rendszer fejlesztésével összefüggésben, de ugyanezek a problémák foglalkoztatták pl. az angol liberálisokat, az amerikai föderalistákat vagy a francia forradalmat követő időszakban a szabad mandátum mellett érvelőket.[1] Az egyes képviseleti koncepciók egymást kiegészítve vagy egymásnak ellentmondva, de saját, többé-kevésbé koherens rendszerükön belül megfogalmazott válaszai, intézménytörténeti fogódzókat jelentenek, tendenciák felvázolását teszik lehetővé, és arra figyelmeztetnek, hogy a kérdések lehetnek azonosak, de a válaszok csak az adott történelmi-társadalmi-politikai kontextusban érvényesek.

A klasszikus dilemma: hogy a képviselő a parlament tagja (bármilyen közösség, testület vagy egyének által választott is) és országos érdekeket kell képviselnie, vagy a képviselő a választókerület küldötte a parlamentben, és a lokális érdekek képviseletét kell szem előtt tartania.[2] Ez a kétpólusú, merev szembenállást megfogalmazó képviseleti alternatíva anakronisztikusnak tűnik, a két szélsőséges forma XX. századi „összebékítési kísérleteinek" ismeretében.[3] Ugyanakkor ebben az ellentmondásban gyökerezik mind az imperatív, mind a szabad képviselői mandátum fogalma és ezt az ellentmondást próbálta feloldani a szocialista képviseleti mandátum a sajátos jellegével (kialakítva a szerencsésnek alig nevezhető „limitatív-imperatív" terminológiát).[4]

*Dezső Márta* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

[1] A liberalizmus teoretikusai a képviseletet sokkal inkább az egyének, mintsem „korporatív" érdek- vagy osztály alapú képviseletként fogták fel. Az érdekek vagy a választói akarat, az egyének vagy a csoportok képviseletére ld.: L. *Samuel*—H. *Beer:* „The Representation of Interesting in British Government: Historial Background. The American Political Science Review LI (szeptember 1957); Jeremy *Bentham:* A Plan of Parlamentary Reform. ed. John Bowring, Edinburgh, 1843.

[2] Edmund *Burke* a bristoli választókhoz intézett híres „hírhedt" 1774-es beszédében — amelyre azóta a legtöbb hivatkozás található a képviselettel foglalkozó irodalomban — 15 évvel a francia polgári forradalom előtt, a képviselőt az egész nemzet képviselőjének tekintve, megfogalmazta a szabad mandátum lényegét.

[3] Gondoljunk pl. a modern polgári államok pártképviseletére, a belga vagy a francia kumulatív mandátumokra, avagy a szocialista limitatív mandátumra, amelyek az országos és a helyi érdekek összeegyeztetésére törekszenek.

[4] A mandátum „sajátos jellegét" kifejti: *Bihari* Ottó: Az államhatalmi-képviseleti szervek elmélete. Akadémiai Kiadó. Bp. 1963. 138—140. old.

### *1. Mandátumtípusok*

A különböző képviseleti koncepciókban gyakran a két végletes mandátumfelfogás szembeállítását vagy az egyes mandátumfogalmak „relativizálását" találjuk. Így az imperatív és a szabad mandátum ellentétpárja között „oldottabb" mandátumtípusok is kialakultak.

*1.* Az imperatív (abszolúte kötött) mandátum esetén a „képviselő" (találóbb terminológiák: a küldött, követ, „ügynök" stb.) csak a választókerület kifejezett instrukciója, utasítása alapján cselekedhet. A küldöttnek nincs önálló mérlegelési és döntési szabadsága, minden kérdésben a választókerülettől kapott utasítás értelmében kell szavaznia. Amennyiben ezt megszegi, a választói visszahívják.

Az ún. prohibitív mandátum évszázadokon keresztül a feudális rendki képviselet sajátjaként érvényesült, amely a nemesség és a szabad királyi városok részéről a főrendek hatalmának korlátozására irányult.[5]

Majd újra visszatért a választói utasítás és a kötött mandátum a szocialista fejlődés első periódusában. A közvetett választások útján egymásra épülő szovjetek rendszerében, a választói utasítások a hatalmi harc eszközeiként, a munkásosztály hatalmának erősítését, a termeléshez kapcsolódó szervezetek és társadalmi szervek akaratának kifejezését szolgálták. A visszahívás — mint az imperatív mandátum jellemzője — a választói utasítások nem teljesítésének szankciójaként funkcionált.

*2.* A kötött mandátum enyhébb változatát jelenti, amikor a képviselő rendelkezik önálló mérlegelési lehetőséggel, de a választókerületével mindenképpen konzultálnia kell, ha szokatlan vagy ellentmondásos helyzetben döntenie, szavaznia kell. Ezt követően a választókerület kívánságának megfelelően köteles eljárni. Ezt a mandátumtípust alkalmazták a francia polgári forradalom első szakaszában. A képviselőknek ki kellett kérniük választóik jóváhagyását, illetve utasításait, valahányszor a korábbi utasításokban nem szereplő kérdés merült fel a Nemzetgyűlés előtt.[6]

*3.* Relatíve kötött mandátumról beszélhetünk abban az esetben, ha a képviselő cselekedeteit az általa feltételezett választókerületi akarat motiválja. Tehát amíg nem kap a választóitól kifejezett instrukciókat, addig úgy jár el, ahogy szerinte a választókerülete ezt elvárja tőle. Viszont ha konkrét ügyben megbízást vagy utasítást kap, azt teljesítenie kell, különben a választók megvonják a mandátumot képviselőjüktől.

A szocialista képviseleti mandátum — a jelenlegi felfogásban — ehhez a mandátumtípushoz áll a legközelebb.

*4.* Relatíve szabad a képviselői mandátum, ha a képviselő a választási platformja alapján, szabad belátása szerint cselekszik. Mindent megtehet, amit jónak lát a választókerület előzetes engedélye vagy jóváhagyása nélkül, de a választási programja, illetve a kampány során tett ígéretei kötik. A mandátumnak ez a típusa úgy értelmezhető, mint a politikai pártokhoz való kötöttség formája.

*5.* Az abszolút szabad (abszorptív) mandátum a másik szélsőség, amikor a képviselőt még a választási kampány keretében tett konkrét ígéretei sem befolyásolják. A választóktól kapott felhatalmazás a képviselőt teljes mértékben feljogosítja, hogy minden kérdésben a saját belátása, saját lelkiismerete szerint foglaljon állást, ennek alapján döntsön és szavazzon. Az egész népet kell képviselnie, és így a választókerületének nem tartozik felelősséggel, a választók nem hívhatják vissza.

A szabad mandátum első törvényi megfogalmazását az 1789. december 22-i francia választási törvény adta, elfogadva, hogy a képviselő az egész nemzeté, ezért kötelező utasításokkal tevékenysége nem korlátozható.

A szabad mandátum teóriája azt sugallja, hogy a képviselő mindenkitől (választóktól, pártoktól) független, senki által nem befolyásolható. Valójában a függetlenségnek ez az elméletileg feltételezett abszolút formája sohasem létezett, legfeljebb a régi kötöttségeket újfajta kötöttségek váltották fel.[7]

### *2. Szabad mandátum a valóságban*

A képviselők és a választók kapcsolatát több dimenzióban lehet és indokolt vizsgálni. A már említett *elméleti,* illetve történeti megközelítésen túl az *alkotmányjogi* normák (a választójogra és a képviselők jogállására vonatkozó jogszabályok) jelentik a konkrét rendezőelveket. Ezek érvényesülését alátámaszthatják vagy cáfolhatják a képviselők szerepét társadalmi hatásában vizsgáló és elemző *szociológiai* megközelítések.

Természetesen a többszempontú és egymásra vonatkoztatott megközelítések ellentmondásos kép kialakulásához vezethetnek.[8] Pl. Európa több országában a modern polgári alkotmányok kifejezett rendelkezéseket tartalmaznak a szabad mandátumról: Az olasz alkotmány 67. cikke szerint „a Parlament minden tagja a nemzetet képviseli és feladatait megbízásokból eredő kötöttség nélkül látja el"; a francia alkotmány 27. cikke alapján „minden kötelező jellegű utasításadás semmis"; az NSZK alaptörvényének 38. cikke úgy rendelkezik, hogy „a képviselők az egész népet képviselik, nincsenek megbízásokhoz vagy utasításokhoz kötve, és csak a lelkiismeretüknek vannak alávetve".[9] Ezzel szemben széles körben elterjedt az a felfogás, hogy a pártoktól való függés (pártprogramok, frakciós fegyelem) a valóságban kötötté, „imperatívvá" teszi a mandátumot.[10] A képet tovább színe-

[5] A kötelező utasítások megszüntetése körül évtizedeken át heves viták folytak. Pl. Angliában Burke brisztoli beszédét követően csaknem 60 évig (az 1832-es első parlamenti reformtörvény bevezetéséig) tartott a szabad mandátum elismerése. Majd újabb 50 éven át tartó reformsorozaton keresztül szüntették meg véglegesen 1885-ben a helységek képviseletét. Ld. L. *Samuel*—H. *Beer:* I. m. 618. old.

[6] Ez a mandátumrendszer azonban hamarosan a Nemzetgyűlés ellenállásába ütközött, és rövid időn belül bevezették a szabad mandátumot. Ld. *Bihari* Ottó: I. m. 66—67. old.

[7] Lásd: *Concha* Győző: Politika I. kötet. Alkotmánytan. Bp. 1907. 475—477. old.

[8] Elkerülhetővé teszik azonban az egyetlen elem kiragadásán alapuló sematikus megállapításokat és tévhiteket, mint pl. „A szabad mandátum megszünteti a képviselők közötti kapcsolat minden formáját".

[9] Alkotmányok: Amerikai Egyesült Államok, Egyesült királyság, Német Szövetségi Köztársaság, Francia Köztársaság, Olasz Köztársaság, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Bp. 1972.

[10] Részletesen tárgyalja a pártok hatását a mandátumra Cristoph *Müller:* Az imperatív és a szabad mandátum. Adalékok a nép képviseletének tanához A. W. Sijthoff. Leiden 1966.

zik az empirikus vizsgálatok alapján levont következtetések, miszerint a képviselők a „törvényhozói" tevékenységüket is háttérbe szorítva idejük nagy részét az állampolgárok ügyeinek intézésével, a helyi problémák megoldását segítő vagy kijáró tevékenységgel töltik, függetlenül attól, hogy milyennek minősítik mandátumukat.[11]

Ha azt a kérdést tennénk fel — írja a képviselet jelenkori összefüggéseit a nyugati demokráciákban vizsgáló Finer —, hogy „egy képviseleti demokráciában ki vagy mi van képviselve és hogyan?" a válasz úgy tűnik, igen zavaros lenne. Ma ... „egyetlen országban sem lehet egy összefüggő és világos képviseleti teóriát adni, és ebből eredően a képviselő kötelezettségeinek teóriáját sem..."[12]

A képviselői szerep mibenléte körüli elméleti bizonytalanságot nem csökkentik a képviselők és választók kapcsolatára irányuló empirikus vizsgálatok eredményei sem, amelyek jelentős eltéréseket mutatnak ki az elmélet és a tényleges képviselői tevékenység[13] vagy a képviselők saját szerepe, illetve a választópolgárok általi megítélése között.[14]

A képviselők által vállalt és ellátott tevékenység nagyon különböző lehet a (normative) szabad mandátum alapján. Melyek a képviselői szerep főbb típusai?[15]

— A *választókerületi „territoriális" szerep* esetén a képviselők tevékenységük középpontjába a választókerületet helyezik, és úgy gyakorolják funkciójukat, mint egy „helyi-ügyintéző" vagy Ombudsman. Közvetítő szerepet játszanak a közösség és a bürokrácia között. Törvényhozói minőségükben is a választókerület érdekeit preferálják.[16]

— A polgári államok többségében a meghatározó képviselői szerep a *párt képviselete.* Ez a funkció együtt jár meghatározott párt- vagy ideológiai célok megvalósításával, amelyet a képviselő az egész nemzet javát szolgáló tevékenységének tekint. Itt a pártszempontok megelőzik a választókerület szempontjait, és ez tükröződik a törvényhozói döntéseknél is. A pártok alapvetően determinálják a döntéseket.

— Az *érdekvédelmi, érdekképviseleti szerepet* esetenként nehéz elkülöníteni a pártoktól. A legkülönbözőbb érdekek védelmében léphet fel a képviselő: gazdasági, osztályérdekek, szociális, vallási, nyelvi vagy etnikai csoportok stb. érdekében. Ezek lehetnek területileg szervezettek, az egyéni választókerületeken belül (pl. bányász választókerület Du — hamban). Ilyenkor a területi és az érdekképviselet egybeesik, de ez az egybeesés nem szükségszerű a választókerülettel.

— Végül a képviselő törvényhozói szerepe, mint *politikai szerep,* a parlamenti kormányzás klasszikus modelljének értelmében egyre kevésbé érvényesül.[17]

A fentiek alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a szabad mandátum normatív követelményeivel szemben — a képviseleti tevékenység szempontjából — a képviselőknek többnyire a párthoz vagy a választókerülethez való elsődleges kötődése a meghatározó. Hogy ez a jogi felelősség nélküli kötődés mennyire erős, vagy adott esetben a választókerülethez tartozás miért fontosabb, mint a pártképviselet, csak az egyes országok társadalmi-politikai intézményrendszerével összefüggésben, az alapvető társadalmi rétegződés ismeretében, a tradíciókra tekintettel vizsgálható és válaszolható meg.[18]

Úgy tűnik, hogy „csak a lelkiismeretének alávetett, az egész nép érdekében tevékenykedő" képviselő — mint a szabad mandátum „megtestesítője" — megmarad az ideák, és a hangzatos alkotmányos kinyilatkoztatások szintjén, míg a valóságban politikai és társadalmi kötődések egész sora befolyásolja a képviselők tevékenységét. Ezek a kötődések, vagy gyakran erős kötöttségek azonban kívül maradnak a jog világán.

### 3. *A szocialista mandátum jellegéhez*

A történetileg kialakult mandátumtípusok önmagukban — sem a modern polgári, sem a szocialista társadalmi viszonyok között — nem alkalmasak a képviselők és a választók valóságos kapcsolatának meghatározására. Mégis jogilag releváns rendezőelvet jelentenek, mert a mandátum jellegének központi eleme, hogy fennáll-e a jogi felelősség a választók irányában. A szabad mandátum mentesíti a képviselőt a jogi felelősség alól, míg az imperatív mandátum jogi felelősséget konstituál a kötelező utasítások nem teljesítésének függvényében.

Ha konzekvensen ebben a két mandátumtípusban próbálnánk megragadni a képviselők jogi felelősségét, akkor a szocialista visszahívási jog szabályaival nem tudunk mit kezdeni, nem illeszthetők be egyik konstrukcióba sem. Mert jogi felelősség fennáll ugyan a választók irányában, de az egész tevékenységükre vonatkozóan, jogi korlátok nélkül.

---

[11] Franciaországban pl. a képviselők idejük nagy részében leveleket fogalmaznak a minisztériumokhoz, a kormányzati szervekhez. Naponta átlag 30 képviselői kérés érkezik, amit a képviselők a helyi tanácsok vagy egyének kérésére írnak, és ezek 96%-a valamilyen szolgáltatással kapcsolatos. 1974-ben pl. 7 minisztériumhoz 40 000 képviselői kívánság érkezett be. Angliában egy 1979-es felmérés szerint az átlag nem kormánytag képviselő hetenként 40—60 üggyel foglalkozik, évente pedig mintegy 2500-zal. Vagy csak 1982 januárjában több mint 10 000 volt azon levelek száma, amelyeket képviselők elsősorban az Egészségügyi és Társadalombiztosítási Hivatal és a Belügyminisztérium címére írtak. Források: John *Frears:* The Role of the Député in France; és Ivor *Crewe:* MPs and their Constituents in Britain: How Strong are the Links? In: Representatives of the People? ed. Vernon Bogdanor Policy Studies Institute. univ. Pr. Cambridge 1985.

[12] A képviselet alapvető problémáját abban látja, hogy kialakult két egymásnak ellentmondó irányzat. Az „országos mandátum" elméleti modelljével szemben, a gyakorlatban háttérbe szorult a képviselők törvényhozói és kormányzati tevékenysége. Más oldalról felerősödött a választókerületek ügyeinek intézése, az ún. „dada"-szerep. S. E. *Finer:* The Contemporary Context of Representation. In: Representatives... i. m. 286. old.

[13] Lásd a 11. sz. lábjegyzetet.

[14] Pl. Ausztráliában — ahol nem olyan nagy a képviselők presztízse — túl soknak tartják a választókerületi munkát a képviselők, ugyanakkor arra biztatják őket, hogy tekintélyük emeléséért vállaljanak többet a választókerület érdekében. Joan *Rydon:* MPs and their Constituents in Australia. In: Representatives... i. m. 99. old.

[15] A szerteágazó képviseleti tevékenység rendszerezésére vállalkozó szerzők többféleképpen csoportosítják a képviselői szerepeket. Az itt leírt 4 fő irányt V. *Bogdanor* különbözteti meg. In: Representatives... i. m. 5. old.

[16] Főként az USA-ra és Írországra jellemző.

[17] A szó eredeti értelmében a képviselők „törvényhozói" szerepét lényegében csak az USA-ban lehet kimutatni, illetve az NSZK-ban elkülöníthető a törvényhozó szerep és a pártképviselet, állapítja meg *Bogdanor* In: Representatives... i. m. 5. old.

[18] Pl. az USA-ban a pártrendszer sajátossága, Írországban kulturális-tradicionális oka van az erősebb választókerületi kötődésnek, de a tradicionális elemek Angliában is erősítik a választókerülethez tartozást.

Ebből kétféle következtetést lehet levonni. Az egyik álláspont szerint a visszahívás szabályozása értelmetlen, mert éppen a lényegétől lett megfosztva azáltal, hogy a választói megbízások nem bírnak jogilag kötelező erővel, nem tartalmazzák a képviselő kötelező magatartásának előírását.[19] De a szocialista társadalmi viszonyok között működő képviseleti szerveket célszerűtlen is lenne jogilag kötelező utasításokkal megbénítani.[20] Sőt — továbbfolytatva ezt a gondolatsort — az össztársadalmi és a különböző részérdekek egyeztetésének lehetőségétől fosztaná meg a képviselőket. Ezért a visszahívás — különben sem élő jogintézményét — történelmi rekvizitumként tartják meg a választójogi törvények, végeredményben ezekre a szabályokra nincs szükség.

A másik — a szocialista jogirodalomban széles körben elfogadott — álláspont szerint az imperatív mandátum követelményeit nem lehet mereven rávetítetni a mai képviseleti rendszerre. A visszahívás szabálya — függetlenül a jogilag kötelező utasítások hiányától — jogi garanciát jelent az állampolgárok számára.[21] Megalapozza a képviselők alkotmányjogi felelősségét, így nem létező gyakorlata ellenére is indokolt a visszahívás intézmények megtartása. Tehát a képviselők és a választók közötti politikai-bizalmi viszony megbomlása esetén, jogi szankcióként „működik" a visszahívás.

A jogi felelősség és a visszahívhatóság problémája kétségtelenül az egyik legvitatottabb kérdések közé tartozik, ami jelzi a szocialista mandátum jellegének meghatározása körüli nehézségeket, ellentmondásokat.

Az alapkérdés, hogy mit képviseljen a képviselő és kinek tartozik felelősséggel, az alkotmányos szabályozás[22] szintjén olyan követelményeket támaszt a képviselettel szemben, amely szétfeszíti az egyértelmű mandátumfogalom kereteit. Vagy olyan „ideális" mandátumfogalom létét feltételezi, amely egyaránt alkalmas magába sűríteni az egész nép és a választók érdekeinek képviseletére vonatkozó — nehezen összeegyeztethető — elvárásokat, mégpedig úgy, hogy a képviselő felelős legyen választóinak (jogilag is), de a választók megbízásai ne veszélyeztethessék a szélesebb társadalmi vagy össznépi érdekeket. Az érdekek hierarchiájának követelménye ütközik a különböző képviseleti elvekkel, a választók és a képviselők viszonyának egyértelmű tisztázásával.

Ha közelebb akarunk jutni a szocialista képviselői mandátum jellegéhez, túl kellene lépni az ún. „limitatív-imperatív" mandátum elemeinek vizsgálatán. Önmagában a három elem: a választói megbízások lehetősége, a képviselők beszámolási kötelezettsége és a visszahívás érvényesíthetősége nem mond eleget a mandátumról, illetve ellentétes következtetések levonását is lehetővé teszi.[23]

Célszerű lenne tovább bontani, hogy milyen tényezők befolyásolják a képviselet tartalmát, a képviselők és a választók kapcsolatát:

— kiktől, milyen formában kapta megbízását a képviselő; (idetartozik a jelöltkiválasztás mechanizmusa, a választók vagy csoportjainak, szervezeteinek tényleges hatása a jelölésre);[24]

— választókerületi alapon vagy más képviseleti elvek alapján jut mandátumhoz;

— megbízatásának tartalma, politikai képviselet vagy érdekképviselet;

— milyen jogi vagy politikai korlátai vannak tevékenységének;[25]

— hogyan alakul felelőssége, melyek a megbízatás megszüntetésének okai, formái?

Az ilyen szempontok alapján történő elemzés nem vonja kétségbe a képviselők és választók kapcsolatának alapvetően politikai jellegét, de a képviselet tartalmában bekövetkezett változásoknak megfelelően elhatárolási pontokat keres. Mielőtt ebben a megközelítésben végignéznénk, hogy az országos lista hatása hogyan módosítja a mandátum jellegét, még egy összefüggés érdemel figyelmet.

Az országgyűlési képviselők és a tanácstagok kapcsolata eddig kívülrekedt a mandátum szempontjából releváns tényezők körén. A hagyományos megközelítések nem léptek túl a képviselőnek a helyi tanácsokkal kialakítható együttműködési formáin, a tanácsülésen való részvételi jogosultságon. Az együttműködés szükségességét, a helyi-lakóterületi érdekek képviseletének dominanciája fokozza. Azokban az országokban, ahol külön törvény rendelkezik a képviselői státusról, ezek a kapcsolatok rendezettebbek.[26]

Amennyiben a választókerületek természetes közösségeket — nem feldarabolt településrészeket — fognának át (pl. egy nagyvárosban többmandátumos választókerületben) a tanács más súllyal jelentkezne, a képviselet területi bázisának egyik érdek- és véleményintegráló szerveként. További előnye lenne ennek a megoldásnak, hogy a képviselők kapcsolatot építhetnének ki a területen működő társadalmi-érdek-

[19] A Szovjetunióban eltérő a választói utasítások kötelező erejének értékelése. N. A. *Sztrasun:* Szocializmus és demokrácia. Szocialista népképviselet, Moszkva 1976. A képviseleti megbízásról ld.: *Dezső* Márta: A szocialista országok választási rendszerei. MTA ÁJI Bp. 1983. 24—28. old.

[20] Ld.: *Beér—Kovács—Szamel:* Magyar államjog. Bp. 1960. 284. old.

[21] A visszahívás lehetősége arra utal, hogy a képviselőknek tevékenységük során a választók érdekeit és követeléseit kell figyelembe venni, nem az egyéb — pl. apparátusok, adminisztratív szervek kívánságait — mondja Barbara *Zawadska:* Gondolatok a képviselői státuszról c. tanulmányában. (A LNK országgyűlési képviselőinek kötelezettségeiről és jogairól szóló törvény margójára. Kézirat. 1985.)

[22] Az NDK alkotmányának 56 cikke szerint: a képviselők az egész nép érdekében és javára látják el feladataikat, de kötelesek figyelembe venni a választók javaslatait; A Bolgár alkotmány 8. cikke szerint: „a népképviselőket tevékenységük során az össznépi érdekek és a választók érdekei vezetik". Ha a sorrend az érdekek hierarchiáját jelzi, akkor a Jugoszláv alkotmány 141 cikke értelmében fordított az érdekek hierarchiája, mert a küldő szervek álláspontja szerepel előbb. Kifejezett rendelkezést tartalmaz arról, hogy a küldöttek elhatározásaikban és a szavazásban önállóak.

[23] Mint ahogy ellentétes álláspontra is jutottak a mandátum ugyanazon elemeinek számbavétele alapján: *Bihari* Ottó szerint kötött mandátumról van szó, csak nem a szélsőséges formájában. i. m. 138. old. Az 1960-as államjogi tankönyv szerzői kollektívája szerint ezen elemek egymáshoz való viszonya alapján nem lehet kötött mandátumról beszélni, i. m. 284. old.

[24] A jelölést ténylegesen kézben tartó szervezetek, csoportok alapvetően determinálják a képviselők kötődését, tevékenységének irányát, ez minden társadalmi rendszerben érvényes. A választási rendszer egyéb szabályai (egy- vagy többmandátumos kerületek, többségi vagy arányos képviselet) sokkal kevésbé hatnak a képviselő és választókerület kapcsolatra, mint a jelölő szerv. Lásd: V. *Bogdanor* In: Representatives... i. m. 299. old.

[25] Pl. a Népfront program elfogadása, mint a jelölés jogi feltétele, vagy a képviselő saját programja (ha volt ilyen) mennyiben köti a képviselőt, vagy pl. a megyei képviselő csoportok korlátozhatják-e a képviselő interpellációs vagy kérdezési jogát stb.

[26] A képviselői státuszról a Szovjetunióban 1972-ben, Bulgáriában 1977-ben, Lengyelországban 1985-ben hoztak törvényt, Magyarországon nincs ilyen törvény.

képviseleti szervekkel, valamint egy nagyobb kiterjedésű választókerület valószínűleg inkább fel tudná ölelni mind a dolgozó, mind a lakóközösségeket, amelyek eltérése számos feszültséget okoz a képviseleti tevékenység során.[27]

Kevéssé került eddig a figyelem középpontjába a képviselők és a tanácstagok mandátumának egybeesése, és nincsenek adataink az egybeesés gyakoriságáról. A kettős tanácstagság sokat vitatott intézménye mellett, elvileg nem kizárt, hogy három mandátum is kumulálódjon egy személynél. Hogyan hat a képviselői tevékenységre, ha pl. egy megyei tanácselnök egyben országgyűlési képviselő is? Mennyire meghatározó a területi kötődése? Segíti vagy gátolja ez a tény képviselői munkájában? Ezek a kérdések csak számunkra ilyen nyitottak. A „kumulatív mandátum" nem kuriózum, hanem a képviseleti rendszer lényegéhez tartozik néhány polgári államban,[28] de ugyanígy, értelemszerűen, a közvetett választásokat alkalmazó szocialista országokban is.[29] Kívánatos lenne-e a helyi érdekek — és kötődések ilyen formában történő erősítése?

E kitérő után vegyük szemügyre az országos lista mandátummódosító hatását.

— Az egyéni választókerületektől eltérően, az országos listára történő jelölésnél, a választópolgárok egyéni véleménye nem releváns a lista összeállítása szempontjából. Az állampolgárok csak a szavazás során befolyásolhatják a lista összetételét (elvileg). A társadalmi, politikai érdekképviseleti szervek javaslata alapján, felső szintű politikai egyeztetés után a jelöltállítás jogát formálisan a népfront gyakorolja. Így *elkülönül a jelölésre jogosultak* és a választók köre — ez az első lényeges különbség az egyéni kerülethez viszonyítva.

— A képviseleti mandátum megszerzésének módja kölcsönhatásban áll a képviselet tartalmával, amelynek lényeges eleme a képviseleti cél tisztázottsága. Egyértelműen megválaszolható a képviselői megbízás tartalma, ha a választók, illetve a képviseltek köre jól körülhatárolható egységeket képez, vagy integrált érdekeket fejez ki. (Pl. ha a választók közössége egy város képviseletére ad megbízást, vagy az állampolgárok különböző réteg- vagy érdekképviseleti szervei saját nevükben adnak felhatalmazást — egyértelmű a képviseleti cél és a felelősség). Mindez nem mondható el a közel azonos lakosságszám alapján kialakított választókerületek esetében, de az országos listával kapcsolatban sem.

Az országos listán szerezhető mandátumok *nem kötődnek választókerülethez,* sőt a javaslattevő társadalmi-érdekképviseleti szervek sem gyakorolnak döntő befolyást a mandátum sorsára. A lista érdekképviseleti jellege valójában nem mutatható ki (kivétel a nemzetiségek képviselete). Elsősorban az országos politika képviseletének lehetőségét kívánja megteremteni, és a *politikát* valamennyi választópolgár véleménynyilvánítása alapján *legitimálni.*

— Az országos listán megválasztott képviselők felelőssége elsősorban politikai felelősség, amely nem teremt direkt beszámolási kötelezettséget az állampolgárok irányában. Mivel a jelölésben részt vevő társadalmi-érdekképviseleti szervezeteknek nincsenek nevesített mandátumai a listán, így a különböző szervezetekhez tartozó képviselők felelőssége csak áttételesen érvényesül az őket javasoló szervek felé is.

Vannak olyan álláspontok, hogy a listának csak erős érdekképviselet mellett van értelme, amely direkt felelősségi formát és kötött mandátumot teremt. Ezzel szemben mások azt a nézetet vallják, hogy a parlamentnek egy politikus testületnek kell lennie, nem korporációnak, és ezért nincs is szükség kötött mandátumra. A vita teoretikus alapon nem dönthető el.

— Sajátos konstrukciót hozott létre az új választójogi törvény az országos listán szereplő képviselők mandátumának megszüntetésével kapcsolatban. A visszahívási jogot az Országgyűlés gyakorolhatja. Ez a megoldás két ponton is ütközik a hatályos jogintézményekkel. Egyrészt a visszahívási jog azokat illeti meg, akik megválasztották a képviselőt (ehhez országos szavazásra lenne szükség adott esetben). Másrészt ha a képviselő testület szünteti meg a mandátumot, akkor a magyar jog szerint nem visszahívásról, hanem az összeférhetetlenség kimondásáról van szó. Feltehetőleg a visszahívási jog ilyen „felemás" szabályozásában a praktikus szempontokon túl az is közrejátszott, hogy a listán megválasztott képviselők felelőssége jogintézményi szinten nehezen ragadható meg.

Milyen következtetések adódnak mindebből a mandátum jellegére nézve? Ha a hagyományos mandátumfogalomnál maradunk, három negatív megállapítással kell beérnünk:

— az általános képviselői megbízáson túl nem adnak konkrét megbízatásokat a választók;

— a képviselők nem tartoznak közvetlen beszámolási kötelezettséggel választóik irányában;

— nem az állampolgárok gyakorolják a visszahívási jogot.

Ha a differenciáltabb megközelítés szempontjait követve vonjuk le a következtetéseket, a mandátum tartalmára nézve több a pozitív információ:

— a központosított jelölés nem eredményez a választókkal széles körű kapcsolatokat;

— politikai képviselet jön létre, választókerületi kötődés nélkül;

— a képviselők politikai felelőssége dominál;

— visszahívhatók, de nem az állampolgárok által.

A végső konklúzió mindkét esetben az, hogy az országos listán választott képviselők mandátuma jelentős eltérést mutat a választókerületi mandátumokhoz viszonyítva (keletkezését, tartalmát és megszüntetési módját illetően is). Az „országos mandátum" mai formájában — amely később összekapcsolódhat különböző szervezetek, rétegek, foglalkozási ágak stb. képviseletével — a politikai képviseletre jellemző jegyeket hordozza.[30]

[27] A többmandátumos választókerületek alkalmazását egy lehetséges verzióként kezeli *Ádám* Antal: A társadalmi szervezetek fogalma, típusai és jogállása, de lege ferenda. Az alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozása. XI. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. Bp. 1987. 30. old.

[28] Ez a rendszer érvényesül Belgiumban. Franciaországban a képviselők 76%-a (1981-ben) a helyi tanácsok tagjaiból és polgármesterekből került ki, 1/3-ad részük a helyi igazgatás két-három szintjén is érdekelt volt egyidejűleg. Ld.: John *Frears:* i. m. 104. old.

[29] Jugoszlávia és részben Kuba, Magyarország.

[30] Lengyelországban hasonló jelleggel vezették be az országos listát, és hasonló az értékelése is. Az eltérés a választókhoz való erősebb kötődésben jelölhető meg: a képviselők kötelesek kapcsolatot tartani különféle választói csoportokkal (helyi, üzemi stb.), illetve visszahívás esetén valamennyi választónak szavaznia kell. Ld.: Barbara *Zawadska:* i. m. 8—9. old.

*Kukorelli István*

# A parlamenti állandó bizottságok a törvényhozásban

A XX. század parlamentarizmusának egyik világméretű jelensége, hogy a parlamenti állandó bizottságok szerepe megnövekedett a törvényhozásban. Nem kivételek ez alól a szocialista legfelsőbb képviseleti szervek sem, s az 1986. évi ügyrendmódosítás tovább erősítette Magyarországon is a parlamenti állandó bizottságokat.

## *1. A polgári parlamenti rendszerek bizottsági típusai*

A polgári parlamentekben a törvényhozási munka jelentős hányada a plénumról az állandó bizottságokra tevődött át, a parlamenti házszabályok jelentős jogokkal ruházták fel a bizottságokat.[1] E folyamat általános indoklása szerint a feladatok átáramlásának fő előnye az, hogy a bizottságokban hatékonyabb munka végezhető, mint a plenáris üléseken.

A bizottságok funkcióit, struktúráját vizsgálva persze nagyon eltérő modellek léteznek a polgári államokban. Messze a legerősebb az USA történetileg kialakult bizottsági rendszere. A bizottságok nemcsak a kormányzat, hanem az egész politikai rendszer viszonylatában szuverén és autonóm szervek, jelentős apparátussal és információs bázissal rendelkeznek. A bizottsági rendszer rendkívül tagolt, a bizottságok nemcsak az államigazgatásnak megfelelően szerveződnek, hanem pl. nemzeti alapon. A Képviselőház és a Szenátus főbizottságain túl több mint 250 albizottság működik, s közülük idővel sok állandóvá vált, válik.[2] A bizottságok a törvények kezdeményezésének, kidolgozásának, a törvénytervezetek megvitatásának, a törvényhozás egész folyamatának nagyon jelentős tényezői.[3] Az USA bizottsági rendszerét „mini-törvényhozásnak", s a parlamenthez való viszonyában kilógó, már-már „deviáns" esetnek tartják.[4] Kuriózumként ható példa, hogy a Kongresszus minden egyes tagja becslések szerint hetente 20 órát tölt bizottsági munkával.[5] A magánszférára épülő amerikai politikai rendszer sajátosságainak ez a bizottsági közvetítő rendszer felel meg, és e rendszer történetiségét bizonyítja, hogy már több mint százéves az a gyakorta idézett mondás, miszerint; „A bizottságokban ülésező Kongresszus az igazán működő Kongresszus."[6]

A történeti és a regionális tényezőknek a bizottsági rendszernél is nagy jelentősége van; jól bizonyítja ezt a Japán parlament bizottsági hálózata, amely nem belső fejlődésként, hanem az USA mintájára és befolyása alapján jött létre. A bizottsági rendszer hasonlóan széles és tagolt, a bizottságok mégsem játszanak meghatározó szerepet, sőt a nyugati demokráciák viszonylatában kifejezetten gyengének értékelik azokat. Szerepüket a törvényhozásban a párt- és miniszteriális konzultációk veszik át, a politikai rendszer egésze más tartalmat ad a bizottsági részvételnek.[7]

Erősnek mondható és tagolt bizottságok jellemzik az olasz és nyugatnémet parlamentet. A bizottsági hatáskörök parlament rovására történő gyarapodásának „elrettentő" példája az olasz képviselőházi házszabályok 85. §-a, amely lehetővé teszi — igaz csak sürgős esetben —, hogy a törvények végleges megfogalmazását a bizottságok végezzék el.

A nyugatnémet Szövetségi Gyűlés széles alapokon működő bizottsági rendszere hatáskörileg rendkívül precíz, szinte minden vonatkozásában (pl. a pártfrakciókhoz való viszonyában, a képviselők számára való nyitottság szempontjából stb.) kidolgozott. A gyakorta változó ügyrendek a bizottságoknak egyre nagyobb jogokat adtak, ez annak ellenére megállapítható, hogy az NSZK Alkotmánya a bizottságok általános felhatalmazása köréből éppen a törvényhozói jogokat emeli ki.[8]

A bizottságokat összehasonlító tanulmányok az erős és a gyenge bizottsági rendszerek mellett közbülső, átmeneti típusokat különítenek el. Mindenképpen ilyen típus az angol alsóház bizottsági hálózata, de hasonló pl. Kanada és India alkotmányos megoldása is.[9] Anglia parlamentáris fejlődésében kiegyensúlyozott állapot alakult ki a plénum és a bizottságok között, a plénum mindig őrködött azon, nehogy bizottságai háttérbe szorítsák.[10] Az angol bizottsági rendszer tagoltsága szegényesebb és viszonylagosabb, az alsóházi ügyrend szerint annyi bizottságot kell létrehozni, amennyire szükség van. Az angol példa bizonyítja, hogy nincs feltétlen összefüggés a képviselőház nagysága és a bizottságok száma között. Az angol parlament alsóházában működő bizottságok „ajánló" szerepet töltenek be, munkájuk hatékonyságáról ma is viták folynak.[11]

Az előbb említett típusokhoz képest sajátos bizottsági rendszer jött létre Franciaországban. Az 1958-as alkotmány szakított a tárcák szerint tagolt bizottsági rendszerrel és a bizottságok taglétszámát megemelve radikálisan csökkentette a bizottságok

*Kukorelli István* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] *Pikler* Kornél: A nyugati parlamenti házszabályokról (bevezető tanulmány) 34—35. old., Házszabályok, MTA ÁJI kiadványa, Bp. 1971.

[2] Committees in Legislatures, A Comparative Analysis (Ed. by John D. *Lees* and Malcolm *Shaw*), Martin *Robertson*, 1979. (Oxford), ld. 23. illetve 388. old.

[3] *Pokol* Béla: A törvény-előkészítés mechanizmusa (a szocialista és a fejlett tőkés országokban), MTA IX. Oszt. Közl. 1—2. 1981. 218—226. old.

[4] Ld. a Committees in Legislatures c. kötetben Malcolm *Shaw* véleményét, 387. old.

[5] Uo. 388. old. M. *Shaw* idézi *Blondel:* Comparative Legislatures (1973) c. munkáját.

[6] Uo. 388. old., az idézet szó szerint: „Congress in its Committee rooms is Congress at work." (Woodrow Wilson ezt 1885-ben mondta.)

[7] Uo. 327—360. és 390. old.

[8] Ld. a Bundestag 1980. július 2-án elfogadott ügyrendjének 55. §-át, amely legitimálta az albizottságok rendszerét, ill. NSZK Alkotmánya 45. §.

[9] Committees in Legislatures id. mű 191—326. old.

[10] *Pikler* Kornél: id. írás 34. old.

[11] Angol alsóházi ügyrend 59. §-a, ld. továbbá *Nixon* J.: Evaluating select committees and proposals for an alternative perspective, Policy and Politics 1986. No. 4. 415—438. old.

számát.[12] Ez az ún. „kisparlamenti" rendszer, amelynek előnye, hogy a törvénytervezetek komplexebb megvitatására képes, kiszűri a miniszteriális befolyásokat. Külön kiemelkedő a bizottságok köréből a törvényhozással foglalkozó bizottság.

A polgári alkotmányok és ügyrendek (a hivatkozott példákon túliak is) az állandó bizottságok egyik legfontosabb funkciójaként rögzítik a törvényhozásban való közreműködést, amely mint a leegyszerűsített modellekből látni lehetett, az ajánlástól a módosításokon keresztül a törvények tényleges megszövegezéséig terjedhet. A bizottságoknak a gyakorlatban nagy hatásuk van a törvényhozásra, ez az a befolyásolási övezet a törvényhozás folyamatában, ahol felgerjeszthetők a társadalompolitikai hatások, ahol kellően integrálhatók a szakmai és politikai szempontok, mivel maguk a bizottságok többnyire e két szempont szerint szerveződnek. A hatékonyabb törvényhozói munkára az ad lehetőséget, hogy a bizottságok működése formátlanabb, nincs úgy agyonszabályozva mint a plenáris ülések törvényhozási eljárása.

Az állandó bizottságokban teljes a foglalkoztatottság, szinte valamennyi képviselő tagja valamely állandó bizottságnak. Az anarchia elkerülése végett néhány ügyrend kimondja, hogy a képviselő csak egy bizottságnak lehet tagja[13], ám a bizottsági tagság halmozása sem ismeretlen, főként az albizottságok egyre gyakoribb alkalmazásával válik általánossá. A képviselők bizottsági munkája, bár nem akkora terjedelmű mint az idézett amerikai példánál, mégis jelentősnek mondható még az átmeneti modelleknél is. A parlamenti állandó bizottság kollektív képviselői jogokat biztosító részvételi fórum-lehetőség a törvényhozásba bekapcsolódni kívánó képviselők számára.

Fontos megjegyezni azonban azt, hogy (az USA kivételével) a bizottságokat a pártfrakciókra, azaz a politikai rendszer tagoltságára tekintettel szabályozzák az ügyrendek. A törvénytervezetek véleményezése, a nézetek integrálása ezeknek az érdek- és hatalmi viszonyoknak alárendelten történik a bizottságokban. Mindemellett éppen a bizottságokban vannak olyan jelenségek, hogy a képviselők a bizottságok égisze alatt függetlenedni kívánnak a politikai befolyástól. Hiába vannak ugyanis olyan szabályok, hogy a pártok arányos képviseletet kapjanak a bizottságokban, a parlamenti állandó bizottságok eredeti szerveződési elve mégsem a politikai pluralitás, vagy a választókerületi beosztás, hanem a szakmai-funkcionális elv.

### 2. *Parlamenti állandó bizottságok a szocialista országokban*

A szocialista államokban a parlamenti állandó bizottságok alkotmányos szinten elismert részesei a törvényhozásnak. Az alkotmányok két funkciót rögzítenek; a törvénykezdeményezés jogát, valamint a törvényjavaslatok megvitatásában való részvételt. A román alkotmány külön kiemeli a törvény-előkészítő bizottságot, amelynek jelentős feladatokat szán a törvények előkészítésében.[14]

A bizottságok részletes törvényhozási feladatait (pl. a módosító indítványok benyújtásának jogát, a képviselők egyéni kezdeményezéseinek, módosításainak véleményezését stb.) és az egész bizottsági struktúrát a parlamenti házszabályok írják körül. A Szovjetunióban az alkotmányt és az ügyrendet követően külön szabályzat készült az állandó bizottságok szervezetéről, működéséről, hatásköréről, jogállásáról.[15] Más országokban nem jellemző az ilyen szintű szabályozás, nem tagadva, hogy a parlamenti szokásjog kialakít belső irányelveket, működési normákat.

A bizottsági struktúrában mind a jogi normák szintjén,[16] mind a gyakorlati működésben felfedezhetők azonosságok és különbségek. Mindenképpen közös fejlődési irány a bizottságok szerepnövekedése, ezt már egy-két évtizeddel korábban jelezte az államjogi irodalom.[17] A szerepváltozás a törvénykezdeményezési jog általános biztosításával kezdődött el, majd egyre garanciálisabb pozíciót harcoltak ki a már nem reprezentatív összetételű bizottságok a törvényhozás folyamatában. A különbségek többnyire a parlamentarizmus nemzeti tradícióiból fakadnak, s a jogintézmények jelenkori fejlődése, amely megengedi ezeknek a különbségeknek az érvényre jutását, feltehetően tovább árnyalja majd a képet.

A Szovjetunióban a Legfelsőbb Szovjet ügyrendje szerint az első ülésszakon mindkét ház azonos számú bizottságot választ. A legfontosabb, azaz a kötelezően létrehozandó bizottságokat az ügyrend sorolja fel, ezek; a mandátumvizsgáló, a törvény-előkészítő, a külügyi, a terv- és költségvetési bizottságok. Rajtuk kívül a parlamenti döntéstől függően az államigazgatás ágazati és funkcionális tagolásának megfelelően további bizottságok is létrehozhatók.[18] A bizottságok közül (a mi bizottsági rendszerünkhöz hasonlóan) a törvényelőkészítési és a terv- és költségvetési bizottságnak van kiemelkedő szerepe a törvényhozásban. A törvényjavaslatokat az illetékes bizottságok a törvény-előkészítési bizottsággal együtt tárgyalják meg és terjesztik be esetleges módosításokkal együtt a Legfelsőbb Szovjethez. A költségvetést valamennyi bizottság megvitatja, a vitákat és a javaslatokat a nagyobb létszámú terv- és költségvetési bizottság összesíti.

A Legfelsőbb Szovjet ciklusai során fokozatosan emelkedett a bizottságok taglétszáma: míg az első

[12] *Pulay* Gábor: Bevezető tanulmány a Francia Köztársaság alkotmánya elé 90. old., Alkotmányok MTA ÁJI kiadványa, Bp. 1972. ld. továbbá francia alkotmány 36. §.

[13] Pl. olasz ügyrend 40. §, francia ügyrend 38. §.

[14] Szovjet alkotmány 125. §, albán alkotmány 71. §, bulgár alkotmány 76. §, csehszlovák alkotmány 55. §, lengyel alkotmány 23. §, NDK alkotmányának 61. §, és a román alkotmány 52—53. §§-i. (Az alkotmányokat ld. „Az európai népi demokráciák alkotmányai" c. kötetben, szerk.: Kovács István, KJK Bp. 1985.)

[15] 1979. április 19-i Szabályzat a Szovjetunió Legfelsőbb Szovjetje Szövetségi és Nemzetiségi Tanácsainak állandó bizottságairól (ld. A Szovjetunió szövetségi alkotmányai c. kötetben (szerk.: Kovács István). KJK 1982. 345. old.

[16] 1971-ig elvégezte az összehasonlítást *Horváth* Dezső ld. Házszabályok MTA ÁJI kiadványa, Bp. 1971. 21—92. old. Ezt követően ld. *Sztrasun,* B. A.: Reglamentü Verhovnüh Predsztavityelnüh Organov i jih meszto v pravovüh szisztémah zarubezsnüh sztran szocializma, Razvityije konsztitucij zarubezsnüh szocialiszticseszkih sztran c. kötet Moszkva 1980. 84—97. old.

[17] *Bihari* Ottó: Az államhatalmi-képviseleti szervek elmélete, Akadémia Kiadó Bp. 1963. 245—258. old. *Mahnyenko,* A. H.: Verhovnüję organü narodnovo predsztavityelsztva szocialiszticseszkih sztran, Moszkva 1972. 85—129.

[18] A Szovjet Szocialista Köztársaságok Legfelsőbb Szovjetjének 1979. április 19-i ügyrendje 27. cikk.

(1937—1946) ciklusban mindössze 8% volt, jelenleg 75% körül mozog.[19] A bizottságokról szóló szabályzat lehetőséget teremt a bizottsági hálózat és a tagság bővítésére, amennyiben a bizottságok albizottságokat (előkészítő bizottság, munkacsoport) hozhatnak létre. A bizottságokban a nyitottság elve alapján részt vehetnek a nem bizottsági tag képviselők, továbbá külső szakemberek vonhatók be. A képviselők jelentős része tehát már a törvényhozás bizottsági szakaszában aktív részese a törvényalkotásnak, erre lehetőséget biztosít a bizottságok optimálisnak tűnő 35—45 fős taglétszáma.

A szocialista országok többségében a Szovjetunióhoz hasonlóan az ágazati elv szerint épültek ki a parlamenti állandó bizottságok. A legszélesebb és legerősebb bizottsági hálózata Lengyelországnak van,[20] ez összefügg azzal, hogy a lengyel Szejm a törvényhozás nagyon jelentős tényezője, a törvényhozás parlamenti szakasza nem csupán a törvények legitimációját jelenti — mint a legtöbb szocialista országban —, hanem azok formálását, alakítását.

Az ügyrendek — nagyobb stabilitást adva — általában rögzítik a bizottsági hálózatot (pl. Lengyelország, Magyarország, NDK), másutt (pl. Bulgária) rábízzák a mindenkori parlamenti döntésre. A szovjet megoldás a két elvet együtt alkalmazza.

Az ágazati elvvel szemben ismert egy másik, „komplex" típusú bizottsági rendszer is (Bulgáriában és részben Romániában). A francia bizottságokhoz hasonló „kisparlamenti" rendszert 1977-ben hozták létre Bulgáriában.[21] Az átszervezés fő indoka, hogy ezek a nagybizottságok a társadalmi fejlődés kérdéseit komplex módon tudják átfogni. A komplexitás jegyében jött létre a törvényhozási bizottság, amely részese valamennyi törvény előkészítésének. A komplexitást az ágazati tagoltság irányában oldja az a szabály, hogy a főbizottságok albizottságokat hozhatnak létre.

Romániára a komplexé tett ágazati rendszer jellemző, ami a bizottságok számának csökkentésével és a taglétszám növelésével érhető el.[22] A komplexitásra való törekvés — ha nem is ezekkel a módszerekkel — az ágazati tagolást valló országok törvényhozásában szintén megfigyelhető. A bizottságok állandó gyakorlata az együttes ülésezés. A komplexitást mutatja, hogy a törvénytervezeteket egyre több bizottság tárgyalja meg, és a bizottsági vitákat az illetékes bizottság összesíti a többi bizottság képviselőjének jelenlétében. Csehszlovákiában ez általános szokás, tartalmában hasonló a lengyel parlamenti gyakorlat. Más szocialista országokban ez leginkább csak a költségvetési törvények elfogadására jellemző. (Szovjetunió, Magyarország)

A bizottságoknak általában a képviselők lehetnek tagjai, ritkábban külső szakértők, tudósok is tagsági jogokat kapnak (pl. Jugoszláviában, Romániában). Alapelv a bizottsági munka nyitottságának elve, a nem bizottsági tag képviselők bármely más bizottság ülésén részt vehetnek, és meghívhatók tanácskozási joggal az adott téma specialistái.

A szocialista országokban jelenleg a képviselők kétharmada-háromnegyede tagja valamely állandó bizottságnak, de nem ismeretlen olyan előírás sem, hogy minden képviselő tagja valamely bizottságnak (Csehszlovákia). A bizottsági munkának további bázist teremt, és a tagságot szélesíti, hogy a bizottságok albizottságokat hozhatnak létre.

A bizottságok és a parlament kapcsolatát értékelve a törvényhozásban általában elmondható, hogy a szocialista országokban — kisebb árnyalatoktól eltekintve — relatíve kiegyensúlyozott helyzet alakult ki. A kialakult bizottsági struktúra összességében alkalmas arra, hogy befolyásos tényezője legyen nemcsak a törvényhozás parlamenti szakaszának, hanem a törvényalkotás egész folyamatának. Erre azért lenne nagy szükség, mert a szocialista országokban a jogalkotás súlypontja az államigazgatásra tevődött át, a bizottsági rendszer (amely tulajdonképpen az ágazatok specialistáiból áll) jó értelemben vett ellenpontja lehet a kormányzati szervek törvény-előkészítő tevékenységének. Ezt az ellenpont-szerepet erősíti az állandó bizottságok másik fő funkciója, a parlamenti ellenőrzésben való közreműködésük, ami értelemszerűen a jogalkotásra, a jogalkotás alkotmányosságára is kiterjed.

### *3. A magyar bizottsági rendszer kialakulása és fejlődése*

A magyar országgyűlés állandó bizottsági hálózatának kialakulására bizonyára hatással voltak a külföldi minták, ugyanakkor megrajzolható egy sajátos történeti pályaív, amelyben megjelennek a nagyon jelentős magyar parlamenti örökség elemei.

Az alábbi táblázat 1949-től, a szocialista parlamentarizmus kezdetétől számítva mutatja be a parlamenti állandó bizottságok fejlődéstörténetét.

Az 1946. évi nemzetgyűlési ügyrend pontosan megállapította a szakbizottságok számát és létszámát. Mivel ezt az ügyrendet fogadta el érvényesnek az országgyűlés, az 1949—1953-as ciklus kezdetén ennek megfelelően választották meg a 19 állandó bizottságot (külön-külön mentelmi és összeférhetetlenségi bizottságot). A rendező elv az volt, hogy minden képviselő besorolást kapjon valamely bizottságba, sőt egy képviselő több bizottságnak lehetett választott tagja.[23]

Az 1950-es ügyrend radikálisan csökkentette és funkcióiban módosította a bizottságokat. Az ügyrend taxatíve felsorolta, hogy az országgyűlés 15 tagú jogi, külügyi, kulturális, valamint 31 tagú gazdasági és pénzügyi bizottságot választ.[24]

A maihoz hasonlító bizottsági rendszert az 1956. évi ügyrend alakította ki, akkor az országgyűlésnek kilenc állandó bizottsága volt, s ezek 11—31 tagból álltak. Az ügyrend 15. §-át egy évvel később módosították, a bizottságok száma 12-re bővült. A módosítás indoka: még több képviselőt lehet bevonni az országgyűlés munkájába.[25]

---

[19] *Zlatopolszkij*, D. L.: Verhovnüj Szovet SZSZSZR- vürazityelj voli szovetszkovo naroda, Moszkva 1982. 257—264. old.

[20] Az 1986. július 17-én kelt ügyrend 21 bizottság felállításáról rendelkezett, közöttük fontos szerepe van a Törvényhozói Munkák Bizottságának.

[21] 1977. április 12-i ügyrend 16—48. §§-i.

[22] Az 1974. március 28-án módosított ügyrend 21. §.

[23] A Nemzetgyűlés házszabályai, Bp. Athenaeum 1946. 33. §.

[24] 1950. május 8-án elfogadott ügyrend 8. §.

[25] Az országgyűlés 1956. évi 2. sz. határozata, ld. eredetileg a Magyar Közlöny 1956. aug. 8-i számában. A 15. § értelmében az országgyűlésnek kilenc állandó bizottsága van: a jogi, igazgatási és igazságügyi, a külügyi, a honvédelmi, a terv és költségvetési, a mezőgazdasági, az ipari, a kereskedelmi, a kulturális, a szociális és

| Ciklus | Az állandó bizottságokba történő választások időpontjai | Az állandó bizottságok száma (a mentelmi és összeférhetetlenségi biz. nélkül) | A bizottságokba megválasztott képviselők száma | Ez a képviselők akkori összlétszámához képest % |
|---|---|---|---|---|
| 1949—1953 | 1949. június 9.<br>1950. május 8. | 17<br>4 | 372<br>76 | 92,5<br>18,9 |
| 1953—1958 | 1953. július 3.<br>1956. augusztus 3.<br>1957. június 6. | 4<br>9<br>12 | 76<br>201<br>269 | 25,5<br>67,4<br>80,1 |
| 1958—1962 | 1958. november 26. | 12 | 269 | 79,6 |
| 1963—1967 | 1963. március 21. | 9 | 97 | 28,5 |
| 1967—1971 | 1967. április 14. | 9 | 175 | 50,1 |
| 1971—1975 | 1971. május 12.<br>1972. december 14. | 9<br>10 | 175<br>192 | 49,7<br>54,5 |
| 1975—1980 | 1975. július 4. | 10 | 196 | 55,7 |
| 1980—1985 | 1980. június 27. | 10 | 210 | 59,7 |
| 1985—1990 | 1985. június 28.<br>1987. június 25. | 11<br>11 | 231<br>275 | 65,6<br>71,1 |

Újabb koncepció születik az 1963—1967-es ciklus kezdetén. Ismét kilenc állandó bizottság működik, de a bizottságok csak 9—13 tagból állhatnak. A koncepció magyarázata; ki kell szűrni a felesleges átfedéseket, az alacsonyabb létszámú bizottságok tevékenyebbé, mozgékonyabbá válhatnak, nem vonják el a képviselőket a plénumtól és a választókerülettől. A bizottságok egyébként nyitottak minden képviselő számára, ez az elv — a magyarázat szerint — ellensúlyozza a bizottságokban megválasztott képviselők számának jelentős csökkenését. (A táblázatból látható, hogy 50%-os csökkenésről van szó!)[26]

Az 1967-es ügyrendmódosítás revideálja a korábbi ciklus elképzeléseit, célként tűzi ki, hogy a következő években egyre nagyobb feladatok hárulnak az országgyűlés állandó bizottságaira, ezért a bizottságok 11—21 fővel alakulhatnak meg. 1967-től a bizottsági rendszer lényegében nem módosul, két új bizottság lép be; az építési és közlekedési (1972) valamint a településfejlesztési és környezetvédelmi bizottság (1985). A bizottságok létszámának felső határát az 1986-os ügyrendmódosítás 25 főre emeli, egy évvel később már minden állandó bizottság 25 főből áll.[27]

Az aktívabb parlamenti ciklusokban a képviselők többsége tagja valamely bizottságnak, az 1963—1967-es ciklusra kidolgozott elképzelés nem vált be, sőt azt már bevezetésekor bírálták.[28] A polgári és a szocialista parlamentekre általában jellemző, hogy a képviselők többsége részt vesz az állandó bizottságok munkájában, sőt ahol a parlament tevékeny részese a kormányzati munkának, ott sok képviselő két vagy több bizottságban, albizottságban dolgozik. Ez jellemezte nálunk a népi demokrácia parlamentjének első két ciklusát 1945—1947, és 1947—1949 között. A képviselői részvétel szempontjából a magyar modell az alacsonyabb részvételt vallók közé sorolható, az 1957-tel induló elképzelésekhez a legutóbbi ciklus során jutottunk vissza.

A képviselők bizottságokba való bevonásának két további lehetősége korrigálhatja ezt az alacsony részvételi arányt, nevezetesen a bizottsági ülések nyilvánossága valamennyi képviselő előtt, valamint az albizottságok rendszere. Ami az utóbbit illeti, az albizottságok kiküldése nem vált általánossá, sőt fokozatos visszaesés regisztrálható. A nagyon aktív 1967—1971-es ciklusban még 20, az 1971—1975-ösben 7, az 1975—1980-as ciklusban 2 jött létre.[29]

Ellenkező tendenciák jelezhetők a nyilvánosság elvének vizsgálatakor. A nem bizottsági tag képviselők növekvő számban élnek ezzel a lehetőséggel, sokszor állandó jelleggel kérnek meghívást egy adott bizottság ülésére.[30] Az 1985-ös választási reformmal aktivitásuk tovább növekedett.

A magyar bizottsági rendszer struktúráját tekintve középutasnak minősíthető, elszakadt a kisbizottsági formától, de nem tért át a kisparlamentáris megoldásra. A mereven ágazati tagoltságú bizottságok egymáshoz képest egyenjogúak, tagságuk egyforma, az ügyrend nem emel ki egyetlen bizottságot sem. A gyakorlatban a terv- és költségvetési bizottság kiemelke-

egészségügyi bizottság. Az 1957. június 6-i ügyrendmódosítás további három bizottságot hozott létre; az államigazgatási, az építésügyi, a munkaügyi bizottságot. Ld. 39. ülés jkv. ON 2070—2072. old.

[26] Ld. Az 1963. évi március hó 21-ére összehívott Országgyűlés Irományai, Bp. 1977. 3. sz. iromány.

[27] ON 13—14. old. 1. ülés jkv. 1967. április 14., ON 1017. old., 13. ülés jkv. 1972. okt. 11., ON 12. old., 1. ülés jkv., 1985. június 28. ld. továbbá 9/1985—1990. számú országgyűlési határozat (MK 1986. július 13.) 19. § (2) bek.

[28] *Besnyő* Károly: Az országgyűlési bizottságok működéséről, JK 1964. 8. sz. 445—453. old.

[29] Ld. hatályos ügyrend 54—55. §§-i. Az adatokat *Lengyel* Mihályné: Az országgyűlés állandó bizottságainak működése 1967—1980. c. tanulmányából vettem át (kézirat).

[30] Lengyel Mihályné: uo.

dő szerepet játszik, a korábbi ciklusokban tagjainak száma rendre magasabb volt.

A magyar parlamenti fejlődésben nem alakult ki törvény-előkészítő bizottság. Megemlíthető, hogy az 1950-ig létező közjogi és alkotmányjogi bizottság, majd az 1957-ban létrehívott — tisztítottabb profilú — jogi és igazságügyi bizottság hasonlított a más országokban ismert törvényhozási bizottságokhoz. A gyakorlatban — látni fogjuk — a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság egyébként nálunk is a törvényalkotás szakbizottsága, szinte kivétel nélkül minden törvény megvitatásának aktív részese. Talán nem tűnik formális javaslatnak, ha más országok példáján tanulva, ezt a fontos alkotmányos funkciót megerősíti egy más (pl. törvényelőkészítési, közjogi) elnevezés, amely már tekintettel lehet az időközben létrejött Alkotmányjogi Tanácsra is.

### *4. Az állandó bizottságok jogai a törvényhozásban*

Alkotmányunk rendkívül szűkszavúan szól a bizottságok törvényhozási feladatairól; az 1972-es alkotmányreform óta biztosított számukra a törvénykezdeményezés joga. A törvényhozásban betöltendő szerepükről először az 1956-os ügyrend rendelkezett a következőképpen; „az állandó bizottságok joga és kötelezettsége működési körükben a törvénytervezetek és javaslatok tárgyalásának előkészítése." (15. § (5) bek.) A bizottságok módosító javaslatokat nyújthattak be, és javaslatot kellett tenniük a törvényjavaslat tárgyalási módjára, az általános és részletes (vagy együttes) vitára.

Az 1968-as ügyrendmódosítás a képviselők egyéni módosító indítványával összefüggésben biztosított hatáskört az állandó bizottságoknak; az egyéni módosításokat „a tárgyalt anyagba való beiktatás, illetve azzal összhangba való hozatal céljából" az illetékes bizottsághoz lehetett utalni. Az átutalásra az országgyűlés elnökének volt lehetősége, ha a módosítás jelentősége ezt indokolta, és javaslatot tehetett arra a miniszter, az államtitkár vagy bármelyik képviselő.[31]

Új színt vitt a parlament és a bizottságok viszonyába az 1972-es módosítás, amely lehetővé tette, hogy a tárgyalásra kerülő törvényjavaslatokat ne csak az illetékes bizottság tárgyalja, hanem arról bármelyik bizottság véleményt nyilváníthasson, akár saját kezdeményezésre is. Megnőtt tehát a szélesebb alapú bizottsági előkészítés jelentősége.

Az ilyen széles bizottsági előkészítésre szánt határidő (8 nap!) rendkívül szűknek volt mondható. Ezt emelte fel 14 napra az 1986-os ügyrendmódosítás. E módosítás a legtöbb szabályt megőrizte (pl. 1956 óta változatlan szabály, miszerint a bizottságok jelentéseit a törvényjavaslat tárgyalását megelőzően írásban szét kell osztani a képviselők között), de jelentősek változtatásai is. Eltűnt, illetve vagylagossá szelídült az a rendelkezés, amely előírta, hogy a törvények bizottsági előadója köteles ismertetni a bizottságban elhangzott kisebbségi véleményeket. Eszerint bizottságaink nem előkészítő alternatíva-teremtő, hanem ügyeket eldöntő, vitákat lezáró szervekké váltak volna?

Az 1986-os ügyrendmódosítás 1949 óta először főszabályként összevonta a törvényjavaslatok általános és részletes vitáját; ez alól csak a középtávú népgazdasági terv és a jelentősebb koncepciók kivételek. Főszabállyá válik továbbá, hogy a képviselő a törvényjavaslat módosítására vonatkozó javaslatát írásban az illetékes bizottsághoz terjesztheti be. Képviselői módosító indítványt csak kivételesen lehet az országgyűléshez beterjeszteni, ekkor az elnök azonnal a bizottsághoz utalja át véleményezésre azt.

A bizottság megvitatja a képviselői módosításokat, elveti vagy elfogadja azokat. Ha elutasítja a módosítást és a képviselő fenntartja javaslatát, erről az országgyűlést tájékoztatni kell. A szavazás menete nem változott, az országgyűlés először a beterjesztett törvényjavaslatnak a bizottsági, illetve a fenntartott képviselői módosítás által érintett rendelkezései felett szavaz (annak ellenére, hogy részletes vita nincs!), ezután a törvényjavaslat egészéről. (42. § (2) bek.)

Az 1986-os ügyrendmódosítással lényegesen változott a törvény-előkészítésben a parlament, a képviselők és a bizottságok viszonya. A módosítás megbontotta a parlamenti plénum és a bizottságok közötti egyensúlyt, a bizottságok megerősödtek, „rosta" szerepet kaptak, amely korlátozhatja a képviselői jogokat. Egyrészről igaz az érv, hogy a módosítási jog korlátlan gyakorlása anarchikussá teheti a vitát, megváltoztathatja az előterjesztő eredeti szándékait, másrészt azonban a bizottságok ilyen irányú funkcióváltozása következtében a vita kiszorulhat a parlamenti plénumról. Ez szembekerülhet a választási reform nyilvánosan meghirdetett szándékaival, az országgyűlés szerepének növelésére hozott politikai határozattal.[32]

A kormányzatok többnyire akkor választják a bizottság súlypontú megoldást, ha nem akarják, hogy a parlament vitatkozó testületként működjék. A törvényeket előterjesztő kormányzat „rizikófaktora" csökkent, a konfliktusfeloldás jóval könnyebb és egyszerűbb az ágazati tagoltságú (és kötöttségű) bizottságok ülésein, mint a nagyobb nyilvánosságot teremtő parlamentben. A kormányzat megerősödését bizonyítja egy teljesen újszerű és alkotmányjogilag talán vitatható ügyrendi rendelkezés; „Ha valamely módosító javaslattal a Minisztertanács nem ért egyet, előbb a Minisztertanács javaslatáról kell szavazni s ezt követően a módosító javaslatról." (42. § (3) bek.)

A hatályos jogi szabályozás szerint Magyarországon valamennyi állandó bizottság egyenrangú a törvényhozásban. Legfontosabb jogaik a következők: törvényeket kezdeményezhetnek, minden egyes bizottság megtárgyalhat minden törvényt (a törvényjavaslat benyújtása előtt is joguk van erre), a törvényjavaslatokhoz módosító indítványokat nyújthatnak be, fogadják és minősítik a képviselők egyéni kezdeményezéseit, módosításait.

Milyen lenne az optimális hatáskörű bizottsági rendszer? A mi feltételeink között valószínű, hogy a kormányzathoz képest erős, a parlamenthez képest kiegyensúlyozott jogokkal rendelkező bizottsági struktúra a megfelelő, amelynek a képviselet irányába véleményező-javaslattevő szerepe van. Az 1986-os

[31] Ld. Az 1967. évi március hó 19-ére összehívott Országgyűlés Irományai, Bp. 1979. 16. számú iromány.

[32] Vö. MSZMP KB 1984. október 9-i határozata az Országgyűlés és a tanácsok munkájának továbbfejlesztéséről, ill. MSZMP XIII. kongresszusának határozata a párt munkájáról és a további feladatokról II. fejezet 8. pontja.

szabályozás néhány rendelkezése mintha a kormányzat fele gyenge, a parlament és a képviselők fele erős bizottságok kiépítése fele mozdult volna el.

### *5. A bizottságok törvényhozásban való részvételének parlamenti gyakorlata*

A továbbiakban — a Magyar Népköztársaság Országgyűlésének első nyolc ciklusában — a törvényhozásban való bizottsági részvétel kontúrjait próbálom felvázolni az Országgyűlési Naplók és Irományok alapján.

| Ciklus | Törvények száma | Ebből bizottsági előterjesztésű tv. | Bizottsági előadó | |
|---|---|---|---|---|
| | | | van | nincs |
| 1949—1953 | 34 | 33 | 33 | 1 |
| 1953—1958 | 31 | 23 | 29 | 2 |
| 1958—1962 | 21 | 6 | 18 | 3 |
| 1963—1967 | 11 | 1 | 10 | 1 |
| 1967—1971 | 26 | 1 | 26 | — |
| 1971—1975 | 23 | 2 | 22 | 1 |
| 1975—1980 | 24 | — | 23 | 1 |
| 1980—1985 | 22 | — | 18 | 4 |

A bizottsági részvétel az első ciklusokban a törvények előterjesztését, indokolását jelenti, a bizottságok tulajdonképpen átveszik a tárcák szerepét. A törvényjavaslatokat a tárcák nyújtják be, ezt az országgyűlés elnöke bejelenti, de a bizottságok adják elő. A tárcák vezetői a törvények vitájában kérnek szót, ha ez szükséges. Az 1958 utáni ciklusokban válik általánossá az a gyakorlat, hogy a törvény előkészítéséért felelős miniszter expozéját követi a bizottsági vélemény. A bizottságok „ellenpont" szerepe világosabb, a törvényhozói és végrehajtói hatalom jobban különválik, a bizottsági funkció letisztul, a parlamenthez és nem a tárcákhoz igazodik. A táblázat 1963 után a másik végletbe való átesést mutatja; eltűntek a bizottsági előterjesztések. Az elsődlegesen bizottsági törvény-előterjesztések elsorvasztása nagy hiba lenne. Mindenképpen bizottsági előterjesztés kívánható meg, ha a parlamenti bizottság élni kíván a törvénykezdeményezés alkotmányos jogával, még akkor is, ha nem a bizottság dolgozta ki a konkrét törvényszöveget. Röviddel a bizottságoknak törvénykezdeményezési jogot adó alkotmányreform után a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság élt elsőként ezzel a lehetőséggel és terjesztette be az ügyészségekről szóló törvényjavaslatot.[33] Bár látens mozgások voltak (pl. a közművelődési, a környezetvédelmi törvény esetében) további eset nem dokumentálható.

Egyértelmű a bizottsági törvény-előterjesztés akkor, ha a parlament kodifikációs bizottságot küld ki. A parlamenti szintű kodifikációs bizottság ritkán alkalmazott megoldás, ilyen bizottságot választott az országgyűlés az alkotmány előkészítésére.[34]

Elképzelhető a bizottsági előterjesztés az esetben is, ha a törvényhozás az erősen társadalompolitikai vonatkozású törvények (pl. választójogi törvény) ilyen jellegét kívánja kidomborítani, illetve az ünnepélyes törvényhozási aktusok (pl. barátsági és együttműködési szerződések) meghozatalakor.[35]

A törvények 4,6%-ánál mutatható ki a bizottsági részvétel hiánya. Ezek többnyire rövid, néhány szakaszos törvények vagy törvénymódosítások, illetve megemlékezések történelmi eseményekről (pl. az Ideiglenes Nemzetgyűlésről, a Magyar Tanácsköztársaságról). Amikor nincs bizottsági előadó, nem szükségszerű a bizottság mellőzése, az előterjesztő miniszter egyben a bizottság véleményét is tolmácsolja a bizottság felhatalmazása alapján.[36] E megoldás aligha tekinthető követendőnek, a bizottsági előadók kiemelten fontos szerepet játszanak a törvények vitájában, mellőzésükre praktikus érvek sem fogadhatók el.

Az előadók rendszerint a bizottságok tisztségviselői, akik azonban — a szélesebb alapokon megalkotott törvényeknél — nemcsak a bizottságok előkészítő munkáját tolmácsolják, hanem közvetítik a parlament felé a törvényhozás társadalompolitikai elemeit, mindenekelőtt a törvénytervezet társadalmi vitáját, az érdekképviseleti szervek álláspontját és a parlamenti előkészítés egész menetét (pl. milyen bizottságok, megyei képviselőcsoportok tárgyalták meg a törvényt).[37]

A bizottságok megbízásából fellépő előadók nagyon lényeges feladata a „hídteremtés" az előkészítés egésze és a parlamenti vita között. Ebből a szempontból sokféleképpen tipizálható a 192 törvény 179 bizottsági véleményezése.[38] A skatulyákba merevítést mellőzve mintaadónak talán azok a kritikusabb hangú bizottsági előadások tekinthetők, amelyek nem kerekítették le a nézeteket, ismertették a kisebbségi álláspontokat, megszemélyesítették a javaslatokat, módosításokat tevő képviselőket.

[33] ON 835—839. old., 11. ülés jkv., 1972. június 23.

[34] ON 218. old., 3. ülés jkv., 1971. június 24. A 25 tagú, képviselőkből álló bizottság a kormánnyal egyetértésben terjesztette be a törvényjavaslatot. ON 554. old., 8. ülés jkv., 1972. április 19.

[35] Az 1958—1962-es ciklusban még hat törvényt terjesztenek be a bizottságok (pl. a Kínai Népköztársasággal kötött barátsági és együttműködési szerződésről szóló törvényt (ON 280. old.), az oktatási törvényt (ON 1376. old.), a tanácstagok választásáról szóló törvényt (ON 1887. old.), az 1963—1967-es ciklusban a választójogi törvényt (ON 1831. old.), az 1967—1971. ciklusban az NDK-val kötött barátsági és együttműködési szerződésről szóló törvényt. (ON 508. old.) Ezt követően megszűnik az effajta bizottsági előterjesztés.

[36] 13 esetben nincs bizottsági előadó, ebből az előterjesztő miniszter 8 alkalommal utal a bizottságok bevonására. A legutóbbi ciklusból egy példa; a honvédelmi miniszter hivatkozik arra, hogy a honvédelmi törvény módosítását a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság a honvédelmi bizottsággal együttes ülésen vitatta meg és azzal egyetértett. ON 326. old., 5. ülés jkv., 1980. december 18. Kuriózumként említhető a Tanácstörvény 1984. évi módosítása, amikor bizottsági előadó nincs, de a bizottság módosító indítványokat terjeszt elő. Ld. 57. sz. Iromány.

[37] Ld. pl. az 1975—1980. ciklusból a környezetvédelmi törvény (ON 449. old.), a Polgári Törvénykönyv (ON 1226. old.), a belkereskedelmi törvény (ON 1438. old.) vitáját, az 1980—1985. ciklusból a hatodik ötéves tervtörvény (ON 183. old.), az államigazgatási eljárási törvény (ON 348. old.) vitáját. A korábbi ciklusból is példák idézhetők.

[38] *Lengyel* Mihályné idézett tanulmányában négy csoportot különböztet meg. Véleménye szerint „kisebb számú az olyan előadói beszéd, amely részletesen feltárja a bizottsági vitát és legalább főbb kérdéscsoportokban ismerteti az elutasított javaslatokat és azok indokait. Ilyen előadói beszéd hangzott el az 1972. évi alkotmány módosítása, az egészségügyi, a statisztikai, a családjogi, a BTK, az állami vállalatokról szóló törvényjavaslatok kapcsán."

A bizottsági előkészítés szélességéről nyújt információkat a következő táblázat.[39]

| Ciklus | Hány bizottság vett részt a törvény előkészítésében | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | egy | kettő | három | négy | öt | ennél több ill. valamennyi |
| 1949—1953 | 27 | 2 | 1 | 2 | — | 1 |
| 1953—1958 | 26 | — | — | — | — | 3 |
| 1958—1962 | 7 | 2 | — | — | — | 9 |
| 1963—1967 | 2 | 2 | — | — | — | 6 |
| 1967—1971 | 8 | 8 | — | 1 | 1 | 8 |
| 1971—1975 | 6 | 5 | 1 | 1 | — | 9 |
| 1975—1980 | 4 | 6 | 1 | — | 1 | 11 |
| 1980—1985 | 4 | 2 | — | 1 | — | 11 |

Az első ciklusokban általános az egybizottságos előkészítés, ami összefüggésben van az akkori szegényesebb bizottsági rendszerrel. Az utóbbi ciklusokban gyakorlattá vált a kétbizottságos tárgyalás, amelynek egyik állandó résztvevője a jogi, igazgatási és igazságügyi állandó bizottság. Nevezett állandó bizottság kodifikációs szakbizottságként működik, és az együttes ülések gyakorta „kisparlamenti" nagyságrendűek.[40]

A valamennyi bizottságra kiterjedő törvény-előkészítés — a költségvetés kivételével — nem jellemzője a magyar parlamenti gyakorlatnak, holott az ügyrend erre kifejezetten lehetőséget teremt. Több bizottság tárgyalta meg pl. a tanácstörvényt, a szakmunkásképzésről, a szövetkezetekről, az élelmiszerekről, a környezetvédelemről, a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló törvényeket. Ezeknél a törvényeknél kirajzolódik egy másféle előkészítési séma; a bizottságok és a megyei képviselőcsoportok vitáit második lépcsőben az illetékes szakbizottság és a jogi bizottság összesíti. Ez a kibővített ülés tulajdonképpen az egész előkészítés integráló fóruma lehet.

A bizottságokban benne rejlő kezdeményezőkészségről árulkodik, hogy néhány törvény előkészítésénél a bizottságok jelezték részvételi szándékukat, szóvá tették a bizottsági jelenlét hiányát, az előkészítés államigazgatás-centrikus voltát.[41]

A magyar törvényhozás tehát lépéseket tett a szélesebb alapú, komplex, „kisparlamentáris" bizottsági törvény-előkészítés irányába. Ez a rendszer a költségvetési törvényeknél (erre utal a táblázat hatodik oszlopa) általánosan elfogadott, a költségvetési törvényjavaslat vonatkozó fejezeteit minden egyes bizottság megtárgyalja. A zárszámadást és a tervtörvényeket ugyancsak véleményezi a bizottságok többsége (nem véleményezi pl. a zárszámadást a honvédelmi bizottság).

Kétségtelen, hogy a törvények közül sajátos parlamenti hatáskört jelentenek a költségvetési és tervtörvények. Számuk jelentős: 1949—1985 között 192 törvényből 67, ez 35%, azaz több mint a törvények egyharmada.

Az előkészítés gyakorlata 1957 után alakult ki, fejlődése nyomon kísérhető az Országgyűlési Naplóban.[42] Csak néhány állomásra hivatkozva; az 1967-es ciklusban elkezdődött (és nem következetesen, de folytatódott) a költségvetési törvényjavaslatok „kétütemű" tárgyalása, és megfogalmazódott olyan igény, hogy a költségvetés összeállításánál legyenek nagyobb tekintettel a nem szakemberekre, készüljenek ennek megfelelő segédanyagok. A képviselők már az előkészítés korábbi stádiumában megismerhették a költségvetés összeállításának főbb irányelveit, „ennek folytán a költségvetés összeállításának szükségszerűen centrális elemei mellett a demokratikus vonások is érvényre jutnak."[43]

A költségvetést előkészítő bizottsági üléseken a képviselőknek mintegy egynegyede szól hozzá érdemben, a részvétel keretei viszonylag tágasak. A költségvetési törvényekre nem jellemző sem a képviselői, sem a bizottsági módosítás, aminek egyik magyarázata éppen a széles előkészítés lehet.

Az előkészítés záróaktusa a terv és költségvetési bizottság kibővített ülése, amely a bizottsági elnökök (képviselők) és a szakértők jelenlétében összesíti az addig történteket.

A kétfordulós bizottsági tárgyalás nem ismeretlen más törvényeknél sem.[44] A mezőgazdasági termelőszövetkezetekről szóló törvény bizottsági előadója még új gyakorlatként üdvözli bizottsága korai bevonását, később ez elfogadottabb módszerré válik, a társadalombiztosítási törvény előadója már úgy nyilatkozik, hogy a szociális és egészségügyi bizottság „esztendőkön át nyomon kísérte" a törvénytervezetet.[45] Nyilván nem ez az általános, és saját kezdeményezésen alapuló bizottsági magatartás, mégis az idézett kijelentés jelentős szemléletváltozást takar. A demokratikus előkészítéshez feltétlenül hozzátartozna ennek a bizottsági felfogásnak az általánossá tétele. Nagy előnye az „előretolt" bizottsági részvételnek, hogy a képviselők javaslatait a tárca, illetve a kormány beépítheti a törvény szövegébe, a javaslatok nyugodt körülmények között kiérlelhetők, integrálhatók. A határidős „roham-előkészítésben" nincsenek meg ezek a feltételek.

[39] A táblázat az Országgyűlési Naplóban olvasható 179 bizottsági előadás alapulvételével készült, nem tartalmazza a 36. lábjegyzetben közölt 8 „látens" bizottsági részvételt.

[40] A társadalombiztosításról szóló 1975. évi II. tv. együttes bizottsági vitáján „számos érdeklődő képviselő" volt jelent (ON 2440. old.), az atomenergiáról szóló 1980. I. tv. előkészítése során az ipari és a jogi bizottság „az egészségügyi és szociális, valamint a mezőgazdasági bizottság reprezentánsaival kibővített együttes ülést" tartott (ON 3456. old.), a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. tv. törvénynél az együttes bizottsági ülésen részt vettek más bizottságok tagjai és meghívott szakértők is (ON 1888. old.) stb.

[41] 1977. évi VI. tv. a vállalatokról vitájában hangzik el: „a jövőben az állami vezetés különös gondot fordítson az alapvető, szélesebb rétegeket érintő és a gazdasággal foglalkozó törvényjavaslatok előkészítésére és vitájára." (ON 1373. old.) Hasonló megállapításokat tesznek a bizottságok a pénzügyi törvény (1979. évi II. (ON 1252. old.) és a választójogi törvény (1983. évi III. tv, ON 1571. old.) bizottsági véleményezése során.

[42] A kezdetet ld. ON 1839. old., 36. ülés jkv., 1957. június 3.

[43] ON 1689. old., 23. ülés jkv., 1973. december 19.

[44] Az 1967—1971-es ciklusból pl. a munka törvénykönyve (ON 288. old.), a termelőszövetkezetekről szóló törvény (ON 375. old.), a tanácstörvény (ON 3181. old.), az 1975—1980-as ciklusból a vállalati törvény (ON 1373. old.), a közművelődési törvény (ON 713. old.), a legutóbbi ciklusból a hatodik ötéves tervtörvény (ON 183. old.), az államigazgatási eljárási törvény (ON 349. old.), a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló törvény (ON 1888. old.) említhető.

[45] ON 2441—2442. old., 33. ülés jkv., 1975. április 10.

Élő bizottsági gyakorlat, hogy a törvényjavaslatok véleményezése során a képviselők (itt elsősorban a bizottsági tag képviselőkről van szó) módosító javaslatokat tesznek a törvényjavaslat szövegéhez. A bizottság ezeket megvitatva, mint testület dönt, hogy mit fogad el, és milyen módosításokat nyújt be a parlamentnek. Az alábbi táblázat a bizottsági módosító indítványokat tartalmazza.

| Ciklus | Törvények száma | A bizottság módosítást nyújtott be | | |
|---|---|---|---|---|
| | | törvények | % | érintett §. száma |
| 1949—1953 | 34 | 8 | 23,5 | 37 |
| 1953—1958 | 31 | 11 | 35,5 | 30 |
| 1958—1962 | 21 | 8 | 38,1 | 47 |
| 1963—1967 | 11 | 4 | 36,4 | 24 |
| 1967—1971 | 26 | 15 | 57,7 | 80 |
| 1971—1975 | 23 | 13 | 56,5 | 73 |
| 1975—1980 | 24 | 12 | 50,0 | 91 |
| 1980—1985 | 22 | 8 | 36,4 | 46 |

Az adatok szerint a bizottságok a törvények közel felénél éltek kollektív jogukkal. A módosító javaslatokat tartalmazó bizottsági jelentéseket a képviselők 1957 óta írásban kézhez kapják. Az országgyűlés eddig a bizottságok valamennyi írásos jelentését elfogadta. A módosítások többnyire a törvények egy-két szakaszára vonatkoznak, ritkábban tartalmibb jelentőségűek.[46] A bizottsági előadók gyakran személy szerint megnevezik a módosító indítványt tevő képviselőket.

Korábban szó volt róla, hogy a bizottságok 1968-tól hatáskört kaptak a képviselők módosító javaslatainak ülésszak közbeni előzetes véleményezésére. A képviselők ilyen irányú aktivitása különösen az 1967—1971-es ciklusban volt jelentős, 1949—1985 között a képviselők 3,8%-a élt az országgyűlés plénumán a módosítás jogával. A bizottságok feladatává vált a módosítások megítélése, a törvényt előterjesztő miniszter és a képviselők közötti viták feloldása, a parlamenti döntés megkönnyítése. A soron következő táblázat azokat az eseteket regisztrálja, amikor a parlament az illetékes bizottság elé utalta a képviselői módosító indítványokat.

| Ciklus | Törvények száma | A képviselői módosításokkal érintett törvények száma | A bizottság elé utalt törvények száma |
|---|---|---|---|
| 1949—1953 | 34 | 3 | 1 |
| 1953—1958 | 31 | 6 | 2 |
| 1958—1962 | 21 | 3 | — |
| 1963—1967 | 11 | 5 | — |
| 1967—1971 | 26 | 13 | 9 |
| 1971—1975 | 23 | 1 | — |
| 1975—1980 | 24 | 3 | 2 |
| 1980—1985 | 22 | 2 | 1 |

A táblázatból kivehetően a bizottságok elé utalás nem automatikus, hanem parlamenti kezdeményezésen múlik. Az 1986-os ügyrendmódosítás mindezt kötelezővé tette.

A bizottságok az eddigi gyakorlatban kivétel nélkül az előterjesztő miniszter érveinek megfelelően véleményezték a képviselői módosításokat, erre alapozott a parlamenti döntés is.

* * *

Tanulmányom zárszavaként csak annyit, hogy mesterkélt dolog lenne önmagában szemlélni a bizottságok szerepét a törvényhozásban. A kérdés nyilván összefügg a parlament egészének a kormányzati rendszerben és az egész politikai rendszerben betöltött szerepével, funkcióváltásával.[47] Az utóbbi évek politikai döntései (a választási reform, a képviseleti szervekről hozott párthatározat) erre a funkcióváltásra engednek következtetni. A bizottságok struktúráját, hatáskörét és gyakorlati munkamódszereit ezeknek a folyamatoknak alárendelten kell átgondolni és fejleszteni.

[46] Ld. pl. a hatodik ötéves tervtörvényhez benyújtott bizottsági jelentést, amely 10, vagy az államigazgatási eljárási törvényhez benyújtott jelentést, amely 13 módosítást tartalmaz. (1980—1985-ös ciklus 11., illetve 16. sz. Irománya.)

[47] *Bihari* Ottó: Az országgyűlés (parlament) állandó bizottságai Magyarországon, Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában c. kötet 194—219. old. KJK Bp. 1983.

*Balázs István*

# A minisztériumi titkárságok helye és szerepe a minisztériumi szervezetben

## I.

A minisztériumi titkársági jellegű szervek helyzetében és működésében tendenciaszerűen érzékelhető,[1] hogy az eredetileg törzskari funkciókat ellátó vezetést segítő szervezeti egységekből miképpen válik az egész hivatalt (adott központi államigazgatási szervet) kiszolgáló, gondnoksági jellegű vagy amolyan „mindenes" jellegű szervtípus. Ezzel párhuzamosan negatív irányban változik a titkársági munka vezetői megítélése, mely mindenekelőtt a titkárságok irányítási szintjének degradálásában fejeződik ki, oly módon, hogy azt a miniszter vagy a szerv egyszemélyi felelős vezetője első, vagy (rosszabb esetben) valamely helyettesére bízza, miközben a saját vezetői munkáját a személyi titkársága vagy más „kabinet"[2] jellegű szervtípus segíti. Ahhoz azonban, hogy a titkárságok ilyen degradálási tendenciája folyamatosan érvényesülhessen, ahhoz az is kell, hogy a hagyományos titkársági funkciók (kodifikáció, döntés-előkészítés, koordináció stb.) fontosságának megítélése is változzon a minisztériumi működés többi területéhez képest, vagy azok ellátását más módszerekkel és szervekkel megfelelőbbnek ítéljék. Nyilván ez a jogalkotási munka leértékelését és az ágazati, funkcionális belső szervezeti egységek önállósági törekvéseit is magába foglalja, miközben a minisztériumi egységesség egyre inkább illúzióvá válik. A titkárságok eme megváltozott értékítéletének személyi konzekvenciái is vannak, így az általános igazgatási, főleg jogász szakemberek presztízse érezhetően csökkent az utóbbi időben.

A bevezetésként vázlatosan ismertetett folyamatok azonban egyrészt eltérően érvényesülnek az egyes konkrét esetekben, másrészt okai messze túlmutatnak egy adott minisztérium, vagy országos hatáskörű szerv keretein. A jelenségek rámutatnak egyebek között a kormányzati munka, illetve a közigazgatás és politika kapcsolatának problémás elemeire is.

Konkrétan közelítve témánk lényegéhez: a minisztériumok és országos hatáskörű szervek szervezeti és működési szabályzatai elemzéséből az a következtetés vonható le, hogy bár változó színvonalon, de a titkárságok törzskari helye és funkciója mindenütt kiemelt, jogilag biztosított. A titkársági tevékenység szabályozása elég sablonszerű, azaz nem nagyon tükröződnek benne az egyes szervek konkrét, speciális körülményei. Lényegében formailag csak két dologból lehet messzemenő következtetéseket levonni, az egyik az irányítás szintje (miniszter, államtitkár vagy miniszterhelyettes). A másik pedig a titkársági munka szabályozásának szerkezeti elhelyezése (egybeszabályozott vagy szétosztott egyéb tevékenységek szabályai közé beillesztve). Tartalmilag azonban nincs lényeges eltérés a tevékenységszabályozásban az egyes konkrét ágazatok között. Az Sz. M. Sz.-ekből kitűnik, hogy a hagyományos titkársági feladatok mellett ide tartozik minden, ami máshová nem csatlakoztatható, illetve a tevékenységi skála széles a jogi elemző, illetve kodifikációs munkától kezdve, a hivatalok takarításának megszervezéséig mindent magába foglal. Az Sz. M. Sz. Sz.-ekből tehát általában nem tűnnek ki azok a változások, melyek az utóbbi időben a titkársági munka jellegét, körülményeit és értékítéletét érintették, pedig ezek az Sz. M. Sz.-ek túlnyomó többségükben friss (egy-két éves) szabályozások. Mindez pedig azt bizonyítja, hogy bár funkcionális változások korát élik központi szerveink, de ezek szervezeti és módszertani konzekvenciái nem, vagy alig mutatkoznak. Ez egyben önmagában is megalapozza a gyakorlatban jelentkező diszfunkcionális jelenségeket.

Ugyanakkor érdekes tény az, hogy — ha egyáltalában beszélhetünk bizonyos fejlődésről e területen — az egész hagyományos minisztériumi struktúrát, annak funkcionális egyensúlyát megkérdőjelező, illetve új működési módszereket bevezető törekvésekkel a társadalmi-gazdasági változások által leginkább érintett gazdasági jellegű központi államigazgatási szerveink némelyikénél találkozhatunk.[3] E törekvések pedig a titkársági munka jellegét teljes egészében érintik. A főfelelősi rendszer, vagy a team munka a döntéshozatali mechanizmusban, vagy a vezetői „saját" szakmai tanácsadó testületek beépülése a koordinációs munkába stb. mind kihatnak a titkársági munkára.

Mindez azonban nem változtat azon, hogy a jogilag szabályozott és valós állapotok közötti különbség a szervek összességét tekintve nagynak tűnik, ami feltétlen kritikai megközelítést igényel.

A konkrét folyamatelemzési tapasztalatok szerint a titkárságok szerepe a döntéshozatali mechanizmusban sok esetben formális, illetve technikai csupán. A minisztériumon kívüli szervek részére készítendő előterjesztések, vélemények, javaslatok stb. olyan szakkérdéseket tartalmaznak, melyek a minisztériumi szak-főosztályok kompetenciájába tartoznak.

A titkárságok szerepe itt két részről is fontos. A „kívülről" érkező igényekből származó feladatok diszpécseri kiosztása, mely mivel döntési kényszert okoz az érintett belső szakosztály felé, egyben a döntési folyamat fontos eleme. A titkárság itt sok esetben

*Balázs István* tudományos munkatárs, Államigazgatási Szervezési Intézet (Budapest).

[1] Az Államigazgatási Szervezési Intézet 1986. évi munkaterve alapján vizsgálta ezt a problémakört. Az említett tendenciákat a vizsgálati anyagok támasztják alá.

[2] A minisztériumi kabinetek — ahol léteznek ilyenek — a miniszter politikai bizalmasaiból álló, de az ágazatot professzionálisan ismerő szakemberek olyan változó alakulata, melynek léte és összetétele a miniszter személyének, illetve akaratának függvénye. Célja elsősorban a bürokratikus jellegű hivatali szervezet „kézbentartása".

[3] Ezt támasztja alá *Halmai* Gábor: A gazdasági minisztériumok belső szervezeti rendszere című munkája is, mely „A népgazdasági jogi kutatóhálózat végtanulmányai" című sorozatban jelent meg 1985-ben.

találomra — a szakértelem hiánya miatt — választja ki az előkészítésre köteles szervet, miközben nincs kontroll arra, hogy valóban a megfelelő kapta-e a feladatot. Ennek alapján a minisztérium véleménye és álláspontja teljesen megalapozatlan is lehet. Ezen sokat a főfelelősi rendszer sem változtat, mert ott is ki kell jelölni a főfelelőst, bár legalább ilyenkor a szakmai kontroll lehetősége menet közben nagyobb. A főfelelősi rendszerrel azonban a titkárságok szerepe még inkább technikaivá (begyűjtő-postázó) válik, és háttérbe szorul az általános igazgatási szempontok érvényesítési lehetősége is. Az eredmény az államigazgatási törvényszerűségeknek meg nem felelő, ezért végrehajthatatlan döntések sora lehet. Más minisztériumi szintű döntések esetében sem jobb a helyzet. A jogi iránymutatások körében például a titkárságok, általában a posteriori kapcsolódnak a döntési mechanizmushoz, azaz utólagosan biztosíthatók az általános igazgatási szempontok vagy egyáltalán a törvényesség érvényesülése úgy, hogy közben rendszerint konfliktushelyzetbe keverednek a szakterületért felelős valamely államtitkárral vagy miniszterhelyettessel, aki nem ritkán „szuper-főosztályvezetőként" a partikuláris részérdeket képviselő szakosztályért áll ki. A titkárságok mögött azonban még akkor sem áll senki, ha azok irányítását ügyrend szerint a miniszter végzi. A miniszter azonban a legritkább esetben érzi sajátjának a titkárságot, különösen ha erős személyi titkársága van. Kétségkívül az általánosan kötelező jogi normaalkotás döntési folyamatában a titkárságoknak „vezető" szerepük van. A jogi formalizmus vagy törvényesség, amit képviselniük kell, azonban itt is szembekerülhet az ágazati-szakmai érdekekkel. Az egyeztetési mechanizmus a belső konfliktushelyzeten kívül sok ötletszerű, ad hoc jellegű mozzanattal is terhelt, különösen a pártadminisztrációval vagy a társadalom más fontos szerveivel kialakult kapcsolatok jellege miatt. A minisztériumi döntési folyamatok reprezentatív jellegű elemzései is megerősítették azt, hogy a titkárságok jogilag szabályozott, idealizált helye és szerepe továbbá a konkrét minisztériumi kommunikációs struktúrában és információs rendszerben elfoglalt helye nem fedi egymást. A titkárságokat érintő diszfunkcionális jelenségek túlnyomó többsége erre vezethető vissza.

A központi államigazgatási funkciók változásai új döntéstípusok és modellek megjelenését igénylik, ebben azonban a hagyományos titkárságok szerepe nem tisztázott, eközben azonban — mivel a jogi szabályozás konstans — a döntési eljárások kötött felelősségi viszonyok változatlanok. Ennek az ellentmondásnak következménye aztán az, hogy az információktól és kommunikációs hálózattól izolált titkárságok tevékenysége technikaivá válik, szerepük leértékelődik, ami persze munkafeltételeik romlását is eredményezi. A szerv külső megítélését azonban főképpen a jogi szabályozás minősége (nem formai, hanem komplex) befolyásolja, amiért a titkársági felelősség teljes, miközben a tartalmi befolyásolás lehetősége csekély.

## II.

Nemzetközi kitekintésként a szocialista országok vonatkozásában a központi államigazgatási szervekről, de főleg azok belső működési tapasztalatairól — a szakirodalom hiányossága miatt[4] — nehéz átfogó képet adni. Tényként állapítható azonban meg, hogy általában más szocialista országokban a kormánynak a minisztériumok belső felépítésére és működésére nagyobb, operatívabb és közvetlenebb befolyása van mint nálunk, ennek az erőssége azonban változó. Találkozunk olyan megoldással, hogy a minisztériumi struktúra alapjait a kormány határozza meg (pl. Bulgária), de van olyan is, hogy az a belső működési szabályokat „csak" jóváhagyja (pl. NDK). Bármely megoldást is nézzük, a két szélső érték között látható, hogy az egységes központi államigazgatási működésre irányuló törekvés erősebb, mint nálunk, ahol gyakran még a tudomány alternatív modellalkotásait is bizalmatlanság övezi.

A rendelkezésre álló adatokból[5] kikövetkeztethető, hogy a titkárságok — törzskari funkciójuknak megfelelően — kiemelt helyzetben vannak, mivel azonban szervezetszociológiai adatok nincsenek, a legfontosabbat, azaz a szabályozott és az ellátott valóságos funkciók közötti helyzetet nem ismerjük. Márpedig ez nagyon fontos, mert a magyar minisztériumok és országos hatáskörű szervek szervezeti és működési szabályai, amint láttuk, többségében nálunk is kiemelt szerepet biztosítanak a titkárságoknak, csak más az idealizált és a valós állapot.

A szocialista országok központi államigazgatási szerveit célzó kutatási programok azonban annyit elárulnak,[6] hogy másutt a kutatási hangsúly inkább az egyszemélyi és testületi vezetés minisztériumi viszonyának vizsgálatán van, mintsem az egyes szervezeti egységek súlyán és szerepén. Erre magyarázat lehet, hogy a gazdasági reform helyzete nálunk, másként veti fel az igazgatási közeg változásainak szükségességét is.

A polgári igazgatástudomány és szakirodalom a minisztériumi titkárságok szerepével önállóan ugyancsak nem foglalkozik, de átfogóbb és nagyobb témákon belül tárgyalják ezt a kérdéskört.[7]

Általában az a kiindulási pont, hogy a polgári államigazgatás feladatai napjainkra megváltoztak, méghozzá úgy, hogy a jogállamiságból eredő funkciók háttérbe szorultak és — a neokonzervatizmus átmeneti megerősödése ellenére — a társadalmat, gazdaságot intenzívebben szervező jóléti állam funkciói kerültek előtérbe. Ez mindenekelőtt az igazgatási módszerek változásában fejeződik ki (kevesebb jogi beavatkozás, szélesebb körű társadalmi konszenzus keresése), de szervezeti konzekvenciái is vannak.[8] A klasszikus Max Weber-i modellen felépülő és a rendészeti jellegű államigazgatásnak megfelelő hagyományos központi büroszerkezet oszlásnak indul, illetve átalakul. Ez megjelenik egyfelől új típusú központi államigazgatási szervek; az ún. autonóm struktúrák ki-

[4] Példaként szolgálhat erre „Az európai népi demokratikus országok központi államigazgatási szervei" című anyag. MTA Állam és Jogtudományi Intézetének kiadványa. Budapest, 1979.

[5] Mint előző jegyzet.

[6] Lásd erre: M. *Rybicki:* Le Gouvernement et sa position... Revue D'Etudes Comparatives. 1983. N°4 és még „Dolgozatok a központi közigazgatás köréből" ÁSZI. 1986. 25—57. old.

[7] Bővebben „A polgári államok központi igazgatási és közszolgálati rendszereinek alapvonásai" című munkám (ÁSZI. Belső kiadvány, 1986. Budapest) foglalkozik a témával.

[8] J. *Chevallier:* Science administrative, Themis (Presse Universitaire) 1986. Paris 600 old.

alakulása képében, de a hagyományos szervezeteken belül is átértékelődnek az egyes szervezeti egységek, így különösen a törzskari funkciót ellátó szervek.

A témánk szempontjából fontos, utóbb említett jelenség lényegét is ellátó titkárságok — melyek vezetői általában az egész minisztériumi professzionális államigazgatási személyzet, mint állandó struktúra közszolgálati értelemben vett vezetői is — háttérbe szorulnak, míg a minisztert a tanácsadóiból és bizalmasaiból álló és kiszolgáló kabinet jellegű változó struktúrát képviselő alakulatok szerepe növekszik.

Azokban a rendszerekben, ahol a minisztériumi kabinet jellegű szerveknek nagyobb múltja van (pl. Franciaország, Belgium, Olaszország stb.), ott a hagyományos titkársági döntés-előkészítési és koordinatív feladatokat e szervek veszik át. A kabinet jellegű alakulatokat ugyanis — mivel szervezetükre és eljárásukra a kötetlenség jellemző — rugalmasabban lehet felhasználni, mint a hierarchikus formalizmushoz kötött titkárságokat. A kabinetek mint az adott miniszter személyéhez kötött, lojális politikusokból, illetve igazgatási szakértőkből álló szervezetek mintegy rátelepszenek a minisztérium állandó struktúrájára, és mozgásában törekszenek teljesen maguk alá rendelni azt. Ilyen viszonyok között a koncepciók kidolgozása, a tárcaegyeztetések, a megvalósítás ellenőrzése, de még a jogi szabályozások kereteinek kijelölése is, e szervek feladata. A beavatkozás intenzitása a kabinetalakulatok létszám- és kapacitáshelyzetétől függ. Bár a kormányszabályozások igyekeznek általában gátat szabni a kabinetek túlburjánzásának, de tény, hogy ez csak a kormánypolitikában kevésbé fontos tárcák esetében jár általában eredménnyel.[9]

Lényegében hasonló folyamattal találkozhatunk azokban a rendszerekben is, ahol a kabinet típusú szervek nem alakultak ki, vagy kevésbé fontos szerepet játszottak a kormányban. Angliában például korábban a miniszterek nemcsak a minisztériumi hivatali apparátusukat — melyet igazgatásilag a relatívan elmozdíthatatlan állandó titkárok vagy igazgatási államtitkárok vezetnek —, de még a személyi titkárságukat is „készen kapták". A politikus minisztert az elvileg politikai semleges állandó titkárok feladata volt igazgatási tanácsokkal ellátni. Mivel azonban a miniszter a bürokratikus közszolgálattól „testidegen", így lényegében kiszolgáltatott helyzetben volt saját politikája (illetve pártpolitikája) megvalósításáért, melyért pedig felelt. E rendszert az utóbbi időben tehát a fentiekben említettek miatt úgy változtatták meg, hogy egyrészt a miniszter személyi tanácsadókat alkalmazhat maga mellett meghatározott időre, akik ezzel nem válnak a közszolgálat állandó tagjaivá. Másrészt az állandó vagy adminisztratív államtitkárok relatív elmozdíthatatlanságán változtattak a gyakorlatban, azaz tompítottak azon az alaphelyzeten, miszerint a miniszter előbb-utóbb megy, de az igazgatási vezető, a titkárság feje állandó. Ennek következtében a hivatásos igazgatási apparátus hozzáállása, megújuláskényszere is növekedett. Hasonló folyamat játszódott le Nyugat-Németországban is, de ott az összképet bonyolítja a miniszter döntésétől független kinevezésű, de azt „segítő" parlamenti államtitkár tisztségének kialakítása.

A vázolt polgári államigazgatási tendenciákban tehát a hagyományos titkársági szerepkörváltozások alapjául két jelenséget említenek fel, egyrészt a közigazgatási funkcióváltást, másrészt pedig a hivatásos igazgatási technokrácia szerepének politikai ellensúlyozását.

Látni kell azonban azt is, hogy a polgári állam rendészeti szerepkörének háttérbe szorulása és a jogi eszközök leértékelődése merő fikció és nagyon viszonylagos értékű. Ezt bizonyítja az, hogy a közigazgatási normaalkotás tömege, intenzitása mindenütt gyorsan növekszik, csak mivel a legtöbb helyen a miniszternek önálló általánosan kötelező normaalkotási joga nincs is, ezért a kormány mint testület terhelődik túl. Ezt bizonyítja az is, hogy a kormányhivatalok és titkárságok szerepe, szervezete, feladatköre mindenütt növekszik a század első harmadában történt létrejöttük óta.[10]

A kormányhivatalok pedig — mivel rendszerint a közszolgálat főigazgatója vagy államtitkára is oda tartozik — nagyon is intenzíven foglalkoztatják a minisztériumi titkárságokat, felhasználva az egységes állami közszolgálat rendszere adta lehetőségeket. A kormány szintjén pedig már sokkal másabb a szerepe a kormányfői kabinetnek, a kormányhivatallal, mint állandó struktúrával szemben, itt ugyanis szemmel láthatólag a stabilitás nagyobb igény, mint a rugalmas munkamódszerek.

Az utóbbi időben az erős kormányhivataltól mindig is idegenkedő angolok is változtattak gyakorlatukon.

Tagadhatatlan tehát, hogy a titkársági munka megítélése és tartalma változásokon megy át, csakúgy mint az egész államigazgatási rendszer,[11] de amíg az államigazgatási állandó struktúra összességében bürofelépítésű, hierarchizált, addig a titkárságok mint törzskari szervezetek létét nem lehet megkérdőjelezni, csak szerepét és működését átértékelni. A polgári államigazgatási rendszerek egyes elemeinél e szervek háttérbe szorulnak, míg máshol pl. az állami szuverenitás alapelemeinél (külügy, hadügy, belügy) viszont megerősödnek.

## III.

A titkársági jellegű szervek problémája meglátásom szerint nálunk is egyértelműen a társadalom igazgatási szükségleteinek változásából, és azoknak az államigazgatási szervezeti rendszerre gyakorolt hatásaiból adódik. Ez pedig azt jelenti, hogy az egész államigazgatást, de különösen a központi államigazgatást, valamint az államélet egyes területeit átfogó komplex megközelítés nélkül a titkársági problémakör sem oldható meg önmagában, sőt maga a titkársági téma is azért vizsgálandó, mert abban mint „cseppben a ten-

[9] A Francia Államtanács nemrég tette közzé az e tárgykört is részleteiben érintő vizsgálati anyagát. (Structurès Gouvernementales et Organisation Administratiive — La Documentation Francaise 1986. N° (4818).

[10] Ezt bizonyítja az európai kormányhivatalok vezetőinek 1985. V. 30. — VI. 2. között Párizsban tartott találkozójának anyaga, tapasztalatai is.

[11] Összefoglalóan tárgyalja: *Rigaud—Delcros:* Les institutions administratives... EA. Dalloz 1986. Paris 15—36. old.

ger" fejeződnek ki központi közigazgatásunk gondjai. Az igazgatási szükségletek minőségi és mennyiségi változásával nem követett lépést az államigazgatási struktúra és technológia, zavarok mutatkoznak a politikai akarat államigazgatási döntésekre fordításában is. Miközben a központi államigazgatási szervek funkciója a társadalmi, gazdasági fejlődés által determináltan változott, a szervezetrendszer önvédekezési mechanizmusa elégségesnek bizonyult a nagyobb változások megakadályozásához. A hagyományos döntési mechanizmus átalakult vagy átalakulófélben van, miközben annak jogi szabályozása változatlan.

A gondot csak fokozza az, hogy miközben az államigazgatás területi, helyi szervei az elmúlt időszakban a korszerűsítés irányában nagy változásokon mentek át, addig a központi struktúra ettől elszakadt, sokáig érintetlen maradt, vagy csak elméleti modellezés alacsonyabb nívóján vizsgálódott. Mindezt persze magyarázható azzal, hogy a központi struktúra bármely elemének vizsgálata azonnal alapintézményeket érintene, mely bármely elemének változtatásával az egész központi intézményrendszer mozgásba lendítését eredményezi, megbontva ezzel kényes egyensúlyhelyzeteket. A minisztériumi titkárságok jövőbeni szerepe, profiltisztítása meghatározóan függ a miniszteri szerepkör változásától. Jelenleg a miniszteri funkciónak a politikai jellege kevésbé domborodik ki, a miniszter inkább korlátozott önállósággal rendelkező ágazati-szakmai vezetőnek minősül. Ha azonban a jövőben e tisztség politikusabbá válna, annak koncepciózus jellege emelkedne ki, a felelősségének növekedése — egypártrendszeri viszonyaink között is — a minisztériumi politikai struktúra (változó) és az igazgatási (állandó) struktúra bizonyos elkülönültségéhez vezetne. Mindez azonban nem jelentené a párt politikai vezető szerepének csorbulását, csupán feleslegessé tenné a pártapparátus operatív beavatkozását közigazgatási ügyekbe, nagyobb teret hagyva ezzel a politikai stratégiai munkának, illetve a pártellenőrzés intenzitása növekedésének.

A politikus miniszteri szerep azonban nem a jelenleg amúgy is túlzott ágazati széttagoltságot erősítené, hanem ellenkezőleg, a kormány mint testületnek a közigazgatáspolitikai meghatározó szerepét. A párt- és kormánypolitikától személyileg is jobban függő miniszter e szerepátértékelődéssel többé már nem az ágazata partikuláris részérdekeit képviselné a kormányban, hanem a kormánypolitika ágazati megvalósítása lenne meghatározó működésében. Ezt erősítő és jelenleg is érvényesülő egyik tendencia a miniszteri jogalkotás autonóm jellegének háttérbe szorítása, és a kormánynak mint testületnek a társadalmi életviszonyok szabályozásában betöltendő elsődleges szabályozó szerepe növelése.

Ez az új felállás megváltoztatná a központi államigazgatás munkamódszereit, szervezetét is. A politikus-koncepciózus és a tisztán igazgatási — végrehajtási szféra szétválasztása megszüntethetne sok felesleges párhuzamosságot és bürokratikus torzulást is. Ez mindenekelőtt a jelenleg eltúlzott vezetési szintek[12] csökkentését, ezzel a felelősségi viszonyok tisztázását is jelentené. Az említett folyamatok a minisztériumi hivatásos államigazgatási apparátus tevékenységének végrehajtó-szolgáltató jellegét erősítenék, ami azonban az eddigieknél intenzívebb kormányzati irányítást igényelne a minisztériumok belső szervezetében, illetve a központi közszolgálat egységes irányításában. Ebben a rendszerben — mivel a közigazgatási politikai irányítás és a technokrata közszolgálat elválasztódik — a kormány, mint a közigazgatás gazdája az elkülönített és így elkülönült érdekhordozóvá vált (hierarchikus és Max Weber-i értelemben vett bürokratikus) közszolgálatot mozgásban úgy tartja korlátok között, hogy felépítését és személyzetét közvetlenül befolyásolja. Hogy ne a szűk minisztériumi szervezeti érdek függvénye legyen a konkrét szervezet és személyzet, a kormány a szervezeti felépítésre direktívákat ad, melyeket az Sz. M. Sz.-ek jóváhagyása formájában, vagy akár azok közvetlen meghatározásával érvényesít. Az egész állami közszolgálat egységességének biztosítására, illetve racionális tervezésére a kormány ugyancsak közvetlen befolyást kell hogy gyakoroljon. Ezt a célt szolgálja a vezető minisztériumi igazgatási szakemberek kormányszinten történő kinevezése, illetve felmentése is, és ez egyben a kormánypolitika végrehajtásának egyik személyi biztosítéka. Ezekkel a megnövekedett igazgatási feladatokkal a kormány politikai és testületi szerepének kívánatos növelése nem áll ellentétben, azonban feltétele az eddigieknél komplexebb és egységesebb profilú erős kormányhivatal léte. A kormány megnövekedő jogalkotási szerepe, operatívabb szervezetirányító és közszolgálat-irányító tevékenysége csak ezen keresztül biztosítható.

A minisztériumok belső szerkezete, az egyes szervezeti egységek szerepe, eljárása az új helyzetnek megfelelően alakulna át. A politikus miniszter és közvetlen kiszolgáló-tanácsadó szervezete mint kevésbé stabil elem tisztán elkülönülne a minisztériumtól, mint hivatali szervezettől, mely jellegénél fogva (végrehajtó-szervező) állandóbb. A miniszter és politikai környezete elsősorban az ágazatpolitikára koncentrál (kidolgoz, elfogadtat, végrehajtat, ellenőriztet), míg igazgatási-szervezeti kérdésekkel kevésbé foglalkozik. A minisztériumi szervezetet mint hivatalt titkárságának vezetője irányítja a kormányhivatal és a miniszter irányítása alapján. Hogy ezen igazgatási vezető személye államjogi kiemelést igényel vagy sem, körülményeink között erősen vitatott kérdés. Ha a jelenlegi strukturális viszonyok között ilyen kiemelés történne, az csak tüneti kezelés lenne, és bonyolítaná az amúgy is túlzsúfolt vezetési irányítási viszonyokat.

A miniszter politikai szerepe növekedésének alternatíváját követve azonban a kiemelés indoka jobban védhető, de nem meggyőző. Azokban a rendszerekben, ahol igazgatási államtitkár vagy miniszterhelyettes működik a minisztériumi struktúrában, ez annak kényszerű elismerése, miszerint az elkülönült közszolgálat mint egész relatíven önálló politikai erő, melyet a karrierrendszer[13] csúcsán államjogi pozícióval is ki kell fejezni. A szocialista viszonyok között azonban a közszolgálat ilyen kiváltságos helyzetűvé való fejlődése és annak akármilyen elismerése elkerülendő, még akkor is,

[12] A magyar közigazgatás központi szintjén található elnökhelyettesek, miniszterhelyettesek és államtitkárok nagy száma aligha magyarázható nemzetközi kapcsolatainkkal, inkább a valamikori politikai funkciók igazgatási felhígításával.

[13] A karrierrendszert itt az állami közszolgálat működési alapelveként értem.

ha a közszolgálat nagyobb szervezettséget és minőséget igényel a jelenleginél. A hivatali vagy igazgatási vezető tehát a kormány által közvetlenül kinevezett, a minisztériumi belső szervezeti egységek vezetőinél nagyobb beosztású (főigazgató, főtitkár stb.) kell hogy legyen. Ha ugyanis ez a hierarchikus kiemelés fennáll, így biztosított a minisztériumi információs és kommunikációs rendszerben szükséges elhelyezkedésük, illetve a döntési ciklusban játszott szerepük is. Természetesen az igazgatási vezető kiemelése feltételezi a jelenlegi — többnyire „szuper-főosztályvezetői" szerepet betöltő — nagyszámú (minisztériumi) szakminiszter-helyettesi tisztség megszüntetését is. Az új rendszerben tehát a minisztériumi legfelsőbb vezetés a politikus miniszterből és államtitkárból (közigazgatás-politikai szféra), illetve minisztériumi igazgatási vezető (főigazgató, főtitkár stb. tisztségben megjelenő hivatásos igazgatási szféra) személyéből állna. Az így elkülönített különböző funkciójú vezetési elemek között az irányítási viszonyok egyirányúak, azaz a meghatározó vezető a miniszter és államtitkára, akiket munkájukban közvetlenül kétfajta szervtípus segíthet.

Az egyik ilyen a személyüket körülvevő személyi titkárságuk, mely magába foglalhatja a miniszteri tanácsadókat is, de mely ennek ellenére nem fejlesztendő az egyes polgári rendszerekben ismert és túlburjánzott miniszteri kabinetté. A másik ilyen szervtípus pedig a miniszteri kollégium, mely a szocialista országok központi igazgatási rendszereiben majd mindenütt ismert, de fellelhetők hasonló szervek néhány polgári rendszerben is.[14] A kollégium mint konzultatív szerv elsősorban az ágazati szakszervezetek, az igazgatottak, az alsóbb szintű államigazgatási szervek, a tudomány, a szakterület elismert képviselőiből állna és alapvető feladata az egyszemélyi vezetés elvéből (melyet a minisztériumi struktúra jellege egyelőre megkövetel) adódó káros jelenségek tompítása lenne, lehetne. Ugyanakkor a kollégium a miniszteri egyszemélyi irányítást és felelősséget alapjaiban nem sérthetné.[15] A kollégium feladata — tekintettel a visszaszoruló autonóm miniszteri jogalkotásra — nem annyira az ágazati politika meghatározásában való közreműködés, hanem inkább az ágazati célok megvalósításának elősegítése, a megoldásra váró gondok, problémák felvetése, a bürokratikus torzulások jelzése lenne. A minisztériumot mint hivatali apparátust, illetve közszolgálatot vezető főigazgató vagy főtitkár felel a miniszteri döntések megvalósításáért, de fő feladata a miniszter mentesítése operatív szervezetirányító feladatoktól, hogy politikusabb szerepköre ellátására az nagyobb gondot fordíthasson. Az igazgatási vezető személye azonban nem eredményezhet minisztériumi kettős hatalmat, az a miniszteri irányítás által meghatározottak szerint jár el. Az igazgatási vezető személyének kiemelése a vázolt egyéb változásokkal együtt, a minisztériumi titkárságok legtöbb gondját is megszünteti. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy az ágazati és funkcionális főosztályok háttérbe szorulnának, az említett általános igazgatási vagy jogi profilú titkársággal szemben, csak alkalmazkodniuk kell az általa ellátott törzskari funkciókhoz. A titkárság szerepének helyreállítása ugyanis nem lehet öncélú, arra csak a szervezeti rendszerben elfoglalt helye szolgálhat alapul. Számolni kell ugyanis azzal, hogy a központi közigazgatási szervezeti rendszerben még egy ideig a hierarchikus szervtípus lesz a meghatározó — bár más demokratikusabb formák keresése feltétlen indokolt — és ez normálisan működő törzskari szervezet nélkül nem funkcióképes, illetve ennek hiányában anarchikus szervezési és vezetési viszonyok léphetnek fel. Nem „jogászi képre" való szervezeti átformálásról van tehát szó, hanem csak arról, hogy egy igazgatási szervezet a saját törvényszerűségei szerint kell hogy működjön, mert ezt diktálja a munkamegosztásban elfoglalt helye, és nem pedig a vállalati vagy intézményi háttér belső igazgatási viszonyaihoz kell igazodnia. A változások nem vezethetnek vízfejűvé duzzadt „szuper"-titkárságok kialakulásához sem csupán azért, mert az élükön álló, vagy az irányító egyben az egész minisztériumi hivatali apparátus feje. A titkársági jellegű szervekről le kell választani a gondnoksági-ellátói jellegű feladatokat, és helyükre a vezetést elősegítő újakat kell telepíteni.

Nagyon fontos például a minisztériumi információs rendszer és elemzési kapacitás idetelepítése. Ha a minisztériumi autonóm jogalkotás jövőbeni csökkenését tételezzük, akkor kétség kívül a titkárságok jogi tevékenységének jellege is változik, de nem veszít fontosságából. Egyrészt ugyanis a megerősített kormányhivatalon keresztül, annak tevékenységét segítve részt vesz az ágazatot érintő jogi szabályozás előkészítésében, másrészt a miniszteri normatív utasítások és jogi iránymutatások kizárólagos gazdáivá válnak, illetve mindenfajta jogi jellegű tevékenységet koncentrálnak körükbe, ami a jogi anarchia csökkenését eredményezheti.

Az említett alternatívák megvalósításával nem csupán a központi közigazgatás profilja tisztulna, tevékenységének hatékonysága növekedhetne, hanem jelentősen csökkennének a vezetői áttételek és szintek, a párhuzamosságok, de csökkenthető lenne ennek következtében az államigazgatási személyzet is, miközben a megmaradókat magasabb szakmai követelmények érvényesítése mellett jobban lehetne ösztönözni.

Az előzőekben ismertetett alternatívák megvalósítása nem igényli jogszabályaink megváltoztatását, az főleg politikai elhatározás kérdése. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a megalapozott döntésekhez további vizsgálatokra ne lenne szükség.

Ezeknek a legfontosabb csomópontjai az alábbiak lehetnek:

A miniszterek politikai szerepnövekedésének modelljét feltételezve, milyen legyen a minisztériumi belső (hivatali) szervezeti egységek egymáshoz, illetve a miniszteri környezet szerveihez (személyi titkárság, tanácsadó testület, kollégium stb.) való viszonya?

Milyenek legyenek a központi igazgatási szervek igazgatási személyzetével szemben támasztott konkrét szakmai feltételek (specialisták-generalisták)?

A megváltozott igazgatási környezetben mik a törzskari tevékenység tisztított profiljába tartozó feladatok, mik e tevékenységkör színvonal-emelkedésének külső intézményi biztosítékai. (Kormányhivatal-minisztériumi titkárságok viszonya, közszolgálati képzés, továbbképzés, közszolgálati irányítás stb.)?

[14] Braibant: Les Institutions Administratives Comparées. I. S. P. Paris, 1985.

[15] A testületi vezetésre meglátásom szerint még nem értek meg a feltételek a központi szervek esetében, bár mind keleten, mind nyugaton van rá kísérleti példa.

*Páricsi Viktor*

# A minisztériumi és az interminiszteriális bizottságok a döntés-előkészítés folyamatában

„A politikai tudomány a tapasztalati tudományokhoz tartozik. Az állami élet jelenségeit vizsgálja és magyarázza. Az állami élet jelenségei azonban többnyire gyakorlati okokból jönnek létre és a tudománynak aránylag kevés a szerepe az új irányok indításában. Amikor azonban elegendő számú új tapasztalat áll rendelkezésre, amelyek elvi szempontokból rendezhetők és magyarázhatók, a tudomány nagy szolgálatot tehet a kritikával, a rendszerezéssel és a további fejlődés irányának tisztázásával."[1] — írta Magyary Zoltán. Ezen empirikus tanulmány néhány tipikus jelenség feltárásával és a továbbfejlesztés egyik lehetséges módjának felvázolásával igyekszik bemutatni a minisztériumi bizottságokat, a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek által működtetett bizottságokat és azon interminiszteriális bizottságokat, amelyeknek az elnöke miniszter vagy államtitkár. Ám Magyary észrevétele az „elegendő számú új tapasztalatról" óvatosságra int! Ezen első megközelítésen túl a téma sokkal mélyebb elemzése szükséges, legalább két okból. Egyrészt a vizsgálat tárgyával foglalkozó magyar vonatkozású irodalom nincs, mindössze rövid utaló megjegyzések találhatók elszórtan más témájú művekben. Másrészt az 1973. évi V. Tv. kimondja: „6. § (1) Az állami statisztika egységes rendszerébe nem tartozó állami, szövetkezeti szervek, társadalmi és más szervezetek adatgyűjtést csak önkéntes adatszolgáltatás alapján... végezhetnek". Mivel empirikus felméréseimet nem az állami statisztika egységes rendszerébe tartozó szerv keretében végeztem, igen sok közigazgatási szerv elzárkózott az adatszolgáltatás elől. Ez részben érthető, hisz a „magyar közigazgatás, noha állandóan változik, igazi reformon még nem ment keresztül".[2] Így érthető az apparátus óvatossága a valóság feltárásában, a „kemény információk" megadásában, mivel a nem mindig a legjobb eredményre vezető változtatásoknak ők a közvetlen szenvedő alanyai.

Elemzésemben a „bizottsági rendszer" fogalmát tágan kell értelmezni. Ennek az az oka, hogy azonos vagy hasonló funkciójú szervezeti egységeket neveznek különbözőképpen. Ez pedig azon alapul, hogy voltaképpen minőségileg más-más szerveknek van egy közös vonása: konfliktusok testületi feloldása, vagy legalábbis megmérettetése azért, hogy a döntő személy helyzetét megkönnyítsék. Ezért a széles értelemben felfogott „bizottsági" rendszer fogalma helyett a kifejezőbb döntés-előkészítő konzultatív testületi szerv munkafogalmát használom. A továbbiakban végigkísérem e szervek létének neuralgikus pontjait, alapvetően a bizottsági formát véve alapul.

A kritikus pontok, s az ilyenkor óhatatlanul kikívánkozó "jobbítási szándék" párhuzamos leírásának az a végső célja, hogy a tanulmány összegzésében javaslatot tehessek a döntés-előkészítő konzultatív testületek (s amennyiben szükséges, az egyéb döntés-előkészítő szervek) feladatainak elhatárolására a döntés-előkészítés folyamatában. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis arra engednek következtetni, hogy e szervek eltérő minőségű hasznosíthatóságának figyelembevétele képes tökéletesebbé tenni a döntés-előkészítő munkát, s így végső soron a főhatóságok vezetőinek döntését.

## I. A bizottságok vizsgálata során megállapított tipikus jelenségek és az ezekre vonatkozó tökéletesítő szándékú elképzelések

### *1. A keletkezés és megszűnés jelenségei*

A keletkezés és megszűnés szempontjából a döntés-előkészítő testületi szerveket (és a titkárságokat) három csoportra oszthatjuk.

*a)* Értekezletek, titkárságok. Ezen első csoport jellemzője az, hogy minden szervezetben megvannak, így keletkezésük, megszűnésük folyamata csak átváltozásaikban követhető nyomon.

Az értekezletekkel kapcsolatban kiemelendő: Egy szerven belül általában több különböző szintű értekezlet is működik, így keletkezésüket és megszüntetésüket gyakran a közöttük lévő munkamegosztás nem kielégítő módja követeli meg. Gyakori értekezlet megszüntető ok a túlzottan „elvi" értekezések gyakorlata, s általános tendenciának tekintendő az erre való reagálás: az operatívabb értekezletek létrehozására való törekvés. Hosszabb időszak tapasztalatai alapján megállapítható tény, ugyanakkor nem általános „megszüntető ok", hogy az értekezleteken részt vevők egy része az érdemi munkában nem vesz részt, részükre a testület csak információszerzési lehetőséget biztosít, holott az alapvető cél a döntéshozatal kialakításához szükséges tárgyszerű véleménynyilvánítás lenne.

A titkárságokkal kapcsolatban kiemelendő: működésük hatékonysága, vagy éppen ennek hiánya nem befolyásolja létüket.

*b)* A bizottságok keletkezésében és megszüntetésében általában kampányjelleg tapasztalható. Ezen kampányok legkárosabb hatása az, hogy a bizottsági rendszer nem igazodik a döntés-előkészítési folyamat szükségleteihez: oly bizottságokat létesítenek, amelyek feleslegesek, s olyanokat szüntetnek meg, amelyek működésének gyakorlati haszna nélkülözhetetlen. A bizottságok keletkezésénél a „bába" az apparátus gondolatvilágában, a „felülről erőltetés", a „helyi főnök", illetve a „szükségszerűség". E három keletkeztető (megszüntető) tényező aránya az adott minisztérium, országos hatáskörű szerv jellegétől függően természetesen roppant változó. A legkárosabb, ha „felülről erőltetik", kötelező előírás alapján hozzák létre a bizottságot. Ezeket a „ház" egésze olyan szükséges rossznak tartja, amelyek időt, emberi energiát pazarolnak el, ugyanakkor az érdemi munkához egy-

*Páricsi Viktor* egyetemi tanársegéd, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

[1] *Magyary* Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból, 115. old.

[2] *Lőrincz* Lajos: Modernizáció és reform a közigazgatásban. JK. 1986. 5. sz. 208. old.

általán nem járulnak hozzá. Ennek természetszerű következménye ezen bizottságok működésének kampányszerűsége. A bizottság tényleges vezetője ugyanis a félévi, vagy éves „beszámoltatás" előtt pár nap alatt végzi el az „egész évi munkát". Ezen bizottságok jellege különböző: vannak közöttük szakmaiak is, de legtipikusabb példájuk az ifjúsági bizottságok rendszere. Feleslegességüket, „sóhivatal" jellegüket jelzi az Állami Ifjúsági Bizottság megszüntetése. A főhatóság vezetőjének a kezében van lényegileg egy érdemleges, vagy egy „reprezentatív" bizottsági rendszer létrehozásának a lehetősége. Az érdemi tevékenységet folytató bizottságok, jó ha felét teszik ki az összes bizottságnak. Ez a nagyarányú „szervezeti slack" részben abból adódik, hogy az egyes minisztériumok, országos hatáskörű szervek vezetői csak a formális véleményt igénylik, de ezért hajlandók több bizottságot is létrehozni, illetve fenntartani. Ugyanakkor az is előfordul, hogy az adott vezető formálisan, szervezetileg se igényli a bizottságok létét. Egy-egy vezetői székben a helycsere így nagymértékben átalakíthatja egy-egy ház bizottsági rendszerét. A bizottságok formális működtetésének elrettentő példái közül egyet említenék. Egyik minisztériumunkban létezik „X miniszter tanácsadó testülete", amely csak nyugdíjasokból áll, kvázi „vének tanácsa", ugyanakkor ennek ellentét párjaként pár év múlva létrehozták a „Fiatal Szakemberek Miniszteri Tanácsát", kvázi „fiatalok tanácsa". Azt hiszem, teljesen nyilvánvaló, hogy egy adott szakvélemény minőségét nem az azt adók fiatalabb, vagy idősebb kora határozza meg, hanem helytálló volta.

Ha feltesszük a kérdést, hogy a formálisan működő bizottságok keletkezésében ki a ludas, akkor a statisztika egyértelmű: lehet, hogy a magas szintű normákra visszavezethető bizottságok formálisak, (a Minisztertanács normáival bezárólag) de a létrehozó aktusok, illetve a bizottságokat kezdeményező szervek túlnyomó többsége (kb. 4/5-e) minisztériumi és országos hatáskörű szervi szintű. Tehát a keletkeztetés és megszüntetés hatalma túlnyomórészt ott van, ahol a szükségességről meggyőző információ a leginkább rendelkezésre áll. Következésképpen nem a tájékozatlanság az akadálya egy jól működő bizottsági rendszer létrehozásának. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egyes alkalmakkor nem történik a Minisztertanács szintjéről nem kellőképpen átgondolt beavatkozás a bizottságok életébe. Ezt példázza az 1980-as évek elején a Minisztertanács azon határozata, amely a tárcaközi bizottságok kampányjellegű megszüntetését eredményezte. A „bizottságosdi" kétségkívül kóros jelenség. A beavatkozást az is indokolta, hogy a minisztériumi tisztviselők is azt vallják, hogy „a bizottságok mindig el kezdenek szaporodni, hiába küzdünk ellenük". Ugyanakkor azonban a Minisztertanács ezen intézkedése sok hasznos tárcaközi bizottságot is megszüntetett, de mivel ezek szükségesek voltak, más formában, „belsőként", minisztériumi bizottságként újjászervezték őket. Ezekben a minisztériumi bizottságokban ugyanazok a szervek vesznek részt, csak alacsonyabb beosztású tagokkal képviseltetik magukat. Formailag tehát „eredményes" volt ily tekintetben a Minisztertanács intézkedése, de a lényeg, ha az adott bizottság életképes volt, ugyanaz maradt. Van azért egy nem elhanyagolható hátulütője is ezen metamorfózisnak. Míg a tárcaközi bizottság kötelező határozatot hozhat az abban résztvevő szervekre, addig egy nem minisztériumközi bizottság csak saját apparátusára hozhat kötelező döntést. Így komplikáltabb a közös cselekvés, a résztvevő tagok hivatali beosztásuknál fogva hajtják végre a közös döntést, hallgatólagos megállapodással. Ha a bizottság tárcaközi maradhatott volna, egyszerűbb lenne az eljárás, az esetleges közös döntéseknek való érvényszerzés.

*c)* A teamek-nél, az ad hoc bizottságoknál, a kötetlen testületeknél és a programorientált szervezeteknél a létesítés és a megszüntetés problémái fel sem merülhetnek, mert jellegükből adódóan csak addig működhetnek, amíg feladataikat nem teljesítik, s csak akkor keletkezhetnek, amikor a feladatok megoldása szükségessé válik.

### *2. Az ülés előtti időszak, az előkészítés gondjai*

Ahhoz, hogy egy előterjesztés, javaslat a tanácsadó testületi szerv elé kerülhessen, előzetesen közölni kell és jóvá kell hagyatni egy házon belüli szervezeti egységgel, vagy személlyel.

Az előkészítés során állandó problémát jelent az eljárási határidők betartása, ami az ülésekre való felkészülés alaposságát kérdőjelezi meg. Az előterjesztések fő célja valamely döntés kezdeményezése, előkészítése. Ennek ellenére az előterjesztések tartalma nem mindig megfelelő. Esetenként nincsenek feltárva az előzmények, nem mindig kielégítő a helyzetelemzés, az anyagok nem mindig tartalmaznak alternatívákat, nincs utalás gyakran a végrehajtáshoz szükséges feltételek meglétéről sem. Az előterjesztésekben általában nem tükröződnek eléggé az egyeztetések során kialakult viták, nincsenek megfelelően bemutatva az egyeztetések eredményei. A határozati javaslatok megfogalmazása alkalmanként pontatlan, értelmezésük többféleképpen történhet, a javaslatok gyakran formálisak, esetleg korábbi döntéseket, határozatokat ismételnek meg. Problémát jelent az anyagok esetenkénti túlzott terjedelme is.

Az előterjesztések színvonalának javítása érdekében indokolt egy követelményrendszer felállítása, amely az előzmények ismertetésére, tartalmi és formai követelményekre terjed ki.

Előzmények ismertetése:

— Az előterjesztés alapja lehet politikai döntés, MT. határozat, felsőbb szintű szerv munkaterve, minisztériumi munkaterv, magasabb szintű jogszabály, vezetői döntés vagy rendkívüli feladat.

Tartalmi követelmények:

— A tervezett döntésekhez, intézkedésekhez szükséges tények, információk, korábbi határozatok előadása;

— Az előzetes egyeztetés során fennmaradt véleményeltérések ismertetése és értékelése;

— A javasolt intézkedések leírása;

— A javaslat egyértelmű megfogalmazása;

— Az előterjesztés térjen ki a közvélemény (esetleg a szakmai közvélemény) tájékoztatásának szükségességére, módjára.

Formai követelmények:

— Ügyrendi előírások betartása (határidő-egyeztetés stb.)

— Terjedelmi korlátok betartása. A terjedelem átlépésére (kb. 10—12 gépelt oldal) csak kivételesen és akkor kerüljön sor, ha az érthetőség és tárgyszerűség

az előbb említett korlátok között nem biztosítható. Ezesetben a legfontosabb megállapításokat bevezető összefoglalóban kellene rögzíteni.

### 3. *Az ülés alatti munka problémái*

*a)* A bizottságok létszáma és tagsága. Bizottságaink 3/4-ének a létszáma 10—22 fő közötti, ez megfelel annak, az általánosan elfogadott véleménynek, hogy csak a kis létszámú bizottságok kellően működőképesek. Azonban roppant káros volna központi szabályozással előírni, hogy pl. X főnél nagyobb létszámú bizottságot tilos létrehozni. Az egyes bizottságoknak ugyanis mindig az adott feladat jellege szerinti létszámot, szervezeti formát kell kialakítaniuk. Két példával igyekszem szemléltetni, hogy a bizottsági tagok száma elszigetelten, önmagában véve mennyire nem minőségi ismérv.

A MÉM Igazságügyi Mezőgazdasági Szakértő Bizottságának (IMSZB) a taglétszáma 25 fő. Azonban az IMSZB-re nem is alkalmas a bizottsági forma, mert a bizottság két-három tagja ad szakvéleményt, vagy egyénileg történik a véleményadás. Következésképpen a testület tagjai között nincs tényleges munkakapcsolat. Ugyanakkor a KFH Ásványvagyon Gazdálkodási és Védelmi Tanácsa (ÁGVT) 62 fős. Az ÁGVT munkáját kétféle szervezeti formában végzi: plenáris és szakbizottsági üléseken. A plenáris üléseken, melyeket általában évente egyszer tartanak, az általános elvi, módszertani kérdéseket tárgyalják meg, valamint az éves munkaprogramot fogadják el. A szakbizottságok, amelyek üléseiket negyedévenként tartják, nyersanyagféleségekként, illetve iparági csoportonként vannak kialakítva. Látható tehát, hogy az ÁGVT-nél, hiába nagy létszámú, indokolt a bizottsági forma (ellentétben az IMSZB-vel), mivel a testület összes tagja között létezik egy szükséges és egy tényleges munkakapcsolat. A KFH e bizottsága is jól mutatja, hogy a bizottsági rendszer akkor tudja majd jól betölteni a rendeltetését, ha a feladat jellegéhez igazodik. Az egyes ásványfajták és iparágak sokfélesége megköveteli a speciális szakértői csoportokat, de szükség van ezek egységes elvi irányítására, koordinálására, a véleményezendő terület lényegileg homogén, összefüggő volta miatt. Teljesen illogikus lenne ezen feladatok megoldására több külön szervet, bizottságot létesíteni.

A bizottságok létszámának alakulásában természetesen az is közrejátszik, hogy az egyes tagok mennyire látják szükségét testületük létrehozásának. Ha a bizottságukat „fentről erőltetettnek" érzik, akkor úgy gondolják, hogy a létesítő jogszabály felsorolása a külső és belső tagokról úgy készült, hogy abban mindenki benne legyen. Következésképpen azokat a külső tagokat is csak kényszerjelleggel hívják meg, akiket a jogszabály előír, s fel sem merül bennük más külső tagok meghívásának a szükségessége. Ellenben, ha a bizottság működését fontosnak tartják, nem jelent problémát egy-egy szakember bevonása munkájukba.

Az adott bizottság létszámának kialakulásában alapvető szerepe van az egyes tagok tagságra vonatkozó igényének, érdekeltségének is. Egyértelmű, hogy akikre csak rákényszerítették a bizottsági tagságot, de nem érdekeltek az ott hozott döntések milyenségében, nem fognak érdemi munkát végezni. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy az érdekeltséget az egyes tagok nézőpontjából kell megítélni. Volt olyan nagy jelentőségű kérdésekben döntő bizottságunk, melynek üléseire a tagok egy részének kötelező volt eljárni, a többieket csak értesíteni kellett, s ha érdekeltnek érezték magukat, elmehettek. A kialakult gyakorlat szerint az értesítettek is minden ülésre automatikusan eljártak...

A tagok között megkülönböztethetünk állandó tagokat, érdekeltségi alapon résztvevő tagokat, illetve azokat a bizottsági üléseken résztvevő „szakértőket", akik nem tagok, de a konkrét problémák megoldása érdekében eseti jelleggel bevonják őket az adott bizottság munkájába.

A bizottsági tagok mandátuma lehet kötött, vagy kötetlen. Kötött a mandátuma a különböző szerveket képviselő tagoknak, akik kötelesek szervük álláspontját képviselni. Akadályoztatásuk esetén a szerv más tagjával helyettesíthetik magukat. Kötetlen a mandátuma azon bizottsági tagoknak, akiket név szerint kértek fel a bizottsági tagságra, (kötött mandátumnál a szerv vezetőjét kérik fel, hogy küldjön szervezetéből egy képviselőt) ők munkájuktól függetlenül fejthetik ki álláspontjukat, akadályoztatásuk esetén pedig nem helyettesíthetik magukat.

A bizottságokat akként is szokták csoportosítani, hogy szakértőkből állóak, érdekképviseleti alapon szervezettek, avagy vegyes összetételűek-e. Hazánkban is megtalálható mindhárom típus. Elenyésző azonban a társadalmi szervek bevonása a bizottsági munkába és egyszerű állampolgári jogcímen meghívott személyeket sem találunk bizottságainkban. Ezek bevonására szerintem a tárgyalt anyagtól függően nagy szükség volna. A bizottságok kb. 1/6-ánál nem kerül sor külső tagok meghívására. Ez azt mutatja, hogy a bizottságok nagymértékben a más szervekkel való kapcsolattartás eszközei. Ezt jelzi az is, hogy a külső meghívottak aránya 80—90% a fent említett bizottságokban.

Mivel a tagok túlnyomórészt állami szerveket képviselnek, a tagok leggyakoribb „hivatali pozíciói" a következők. Legsűrűbben főosztályvezetőket, osztályvezetőket találhatunk a tagok között, s velük csak a hasonló pozíciójú igazgatók, illetve ezek helyettesei versenyezhetnek e téren. Viszonylag jelentős még a miniszterhelyettesek, elnökhelyettesek részvétele, s a „tudósi" minőségben bevontak száma. Egyes ágazati minisztériumok törekednek a vállalatok képviselőinek bevonására a bizottságokba.

Bár a bizottsági tagság sokszor nem kevés presztízzsel is jár, bizottságaink tagjai nem lehetnek változatlanul ugyanazok. Mobillá kell tenni a szükséghez képest a bizottságok tagságát, ne személyhez kötött funkció legyen a tagság. Ugyanakkor vigyázni kell arra is, hogy ne egyszerre cserélődjön le a tagság, mert ez káros hatással lehet az adott bizottság tevékenységére.

Meggyőződésem, hogy nemcsak a bizottsági tagok létszámát, de a testületek üléseinek gyakoriságát is az adott feladat jellege, a konkrét bizottság szükségessége, illetve a tagok részéről megnyilvánuló érdekeltség határozza meg.

A bizottságok kb. 2/3-a évente 2—5 ülést tart. Azonban ezen a csoporton belül is éles elhatárolódást tapasztalhatunk. Kb. fele-fele arányban oszlanak meg

az évente 2—3, illetve 4—5 ülést tartó bizottságok. A bizottságok fennmaradó 1/3-a túlnyomórészben évi 5—10 ülést tart, jelentéktelen az évi 10-nél többet ülésező bizottságok száma.

Az ülések érdemi vitája során hátráltató tényező, hogy a felszólalók gyakran a tárgyalásra kerülő előterjesztés egyes megállapításait ismétlik, vagy az előzetes egyeztetés és egyetértés ellenére új álláspontot fejtenek ki. Bár az új felvetések lehetőségét nem szabad kizárni, a jól előkészített anyagok kapcsán elsősorban azoknak az anyagoknak a megvitatására kell törekedni, amelyekben az egyeztetés során nem alakult ki egyetértés.

*b)* A bizottsági tagsággal kapcsolatos munkajogi problémák. Érintőlegesen szólnom kell arról is, hogy a bizottságok működésének a bizottsági tagsággal összefüggő, munkajogilag nem megoldott problémái is vannak. A KFH-nál működő, s már említett ÁGVT-nek 51 külső tagja van. Ezek az ÁGVT-ben mint elismert szakemberek vesznek részt és nem munkáltatójukat képviselik. Az ÁGVT azonban természetesen csak fő munkaidőben tud ülésezni. Az 51 szakértő így a bizottság üléseire elvileg csak igazolatlan távolléttel mehetne el munkahelyéről. Ez a tényállás két kérdést vet fel.

*1.* A KFH „kikérőt" küldött az egyes szakértők munkáltatóinak, hogy a szakértők fő munkaidőben részt vehessenek a bizottság munkájában. Mi a helyzet, ha a kikérést megtagadja a munkáltató?

*2.* Ha a kikérőt megkapja a szakértő, furcsa helyzet alakul ki díjazása szempontjából: szakértői díját a KFH-tól megkapja, ugyanakkor e munkát főállású munkaidejében végzi el, amiért szintén fizetik.

*c)* Az ún. „kulcsember jelenség". Bizottsági rendszerünkben igen elharapódzott az ún. „kulcsember jelenség". Lényege, hogy a bizottság egyetlen tagja az évi jelentés leadása előtt rohamjelleggel végzi — míg a többiek semmit sem csinálnak — az egész bizottság munkáját, illetve inkább adminisztrálja, reprezentálja azt, a tényleges tevékenység helyett. A „kulcsemberesdi" az esetek túlnyomó részében arra vezethető vissza, hogy az adott bizottság tevékenysége szükségtelen, a bizottság létrehozatala, működtetése felsőbb szervek által támasztott követelmény csak. Mivel a ház egésze tudatában van ennek, s mivel a felsőbb szerv képtelen, vagy nem is akarja valóban ellenőrizni az adott bizottság tényleges tevékenységét, hallgatólagosan megtörténik a kulcsember kijelölése. Mivel a kulcsember nem foglalkozik a bizottságban igazán az adott problémával, a ház úgy segít magán, hogy rendszerint egyébként is az adott témával — más szervezeti egységnél, pl. titkárságon — foglalkozó embert bíz meg, hogy lássa el e tisztséget. Így fordulhat elő az, hogy igen sok látszatbizottság „tevékenységét" ma a titkárságok egyes emberei látják el. A kulcsembernek a bizottságával kapcsolatos feladata csak törtrésze a valódi munkájának, így millió és egy más dolga között nem is marad arra elég ideje akkor sem, ha e feladatával lelkiismeretesen szeretne foglalkozni. Munkaidejének ily beosztásával hivatala legitimálja e tevékenységének látszatjellegét.

Kétségtelen, hogyha a hivatal komolyan számít egy munkatevékenységre, akkor arra kellő időt ad, s kellőképpen kontrollálja is azt, mint a munkavégző fő, vagy egyik fő feladatát. A döntéselőkészítő testületi szerveknél jó példát is találunk erre a team-ek esetében.

*d)* A bizottságok működésének önfejlődési folyamata. Mindenképpen utalni szükséges arra, hogy a döntés-előkészítő testületi szerveknek sajátos önfejlődése is van. Erre utalnak a hagyományos értekezletek, bizottságok, titkárságok mellett a programorientált szervezetek, a team-ek megjelenései. A bizottsági rendszeren belül is megfigyelhető az egyes szervezeti formák, illetve a közöttük lévő munkamegosztási kapcsolatok gazdagodása. Azonban az egyes bizottságoknak is végig kell járniuk azt az utat, amíg tökéletesen biztosíthatják a munkafeltételeket. Ezen optimalizáció szép példáját adta az OAÁH keretében működött Tárcaközi Ár- és Termékforgalmazási Bizottság (TÁTB).

A TÁTB kétszintűként működött kezdetben:

*1.* Miniszter(elnök)helyettesi szint: dönt olyan kérdésekben, amelyek vonatkozásában a Gazdasági Bizottság a saját hatáskörét a TÁTB-re ruházta át.

*2.* Főosztályvezetői szint: tanácsadó és koordinációs szervként működik.

A spontán optimalizáció két lépcsőben történt. Először, mivel döntést igényeltek a megtárgyalt kérdések, a főosztályvezetői szint elhalt. Másodszor, mivel az egyes miniszterhelyettes tagok nem jártak el, inkább egy főosztályvezetőt küldtek maguk helyett, a miniszterhelyettesi szintű tanácskozásra. Ez sem vált a dolog kárára, mert a szakértelem nagyobb lett, ugyanakkor a döntési jogkör megmaradt. Kialakult egy igen jól működő bizottság.

*e)* A bizottságok jogköre. Mivel a bizottságok, értekezletek stb. a döntés-előkészítés legjelentősebb fórumainak minősülnek, tevékenységükben nem a döntő, hanem a véleményező, javaslattevő, tanácsadó, koordináló jogkörnek kell uralkodóvá válnia. Ez a követelmény általánosan érvényesül is. Elenyésző a döntést hozó bizottságok köre. A döntési jogkör megadása ezek egy részénél is „zsűri jellegükből" (különböző igények, pályázatok elbírálása) természetszerűen következik.

### *4. Az ülés utáni tevékenység, a végrehajtás helyzete*

A bizottság működésének végső próbája az, hogy mennyire tartják magukra nézve kötelezőnek a bizottsági döntést a tagok. A jól működő bizottságok Achilles-sarka a végrehajtás helyzete. Az adott bizottság vagy nem elég erős ahhoz, hogy döntéseit úgy hajtassa végre, ahogy azt meghozták, vagy nem helyez a végrehajtásra elég hangsúlyt. Ennek törvényszerű következménye lesz az, hogy a végrehajtás során minden tag-szervezet, vagy szervezeti egység kialakítja a saját, partikuláris jogát.

Az apparátusban eléggé elterjedt vélemény az, hogy a bizottsági döntések végrehajtását jogilag kellőképpen nem lehet szabályozni. Az tény, hogy a döntések végrehajtásának van egy roppant nehézsége: amíg a döntés a testületben formálódik, addig a tagok egymást állandóan kontrollálják, ám a végrehajtást már nem lehet kollektíven végezni, — mint a határozathozatalt.

Tendenciaszerűen megállapítható, hogy a döntések végrehajtásával általában nincs, vagy kevesebb probléma van a nem tárcaközi bizottságoknál. Itt a

végrehajtás megszervezésének és ellenőrzésének miniszter, államtitkár, miniszterhelyettes, illetve országos hatáskörű szerv esetében is hasonlóan magas szintű, kemény fegyelmező jogosítványokkal rendelkező személy köteles eleget tenni. A meghozott döntések végrehajtásának kérdése a tárcaközi bizottságoknál igazán nagy gond. Itt ugyanis általában hiányzik az az „erőhatalom", amely az egységes végrehajtást kikényszeríthetné.

Ha az adott bizottsági döntés végrehajtása hosszabb időn át tart, akkor a végrehajtás célszerűsége érdekében biztosítani kell — a változó körülményeknek megfelelően — a már régebben meghozott döntés utólagos korrigálásának a lehetőségét is. Ez a megoldás természetesen a végrehajtás érdekét nem sérti.

*5. A döntés-előkészítő testületi szervek jogi szabályozása*

*a)* A központi jogi szabályozás oldaláról. A minisztériumok mai rendszerének kialakulásakor, az 1936-os szovjet alkotmány elfogadását követő időben a minisztériumok belső struktúráját a kormány határozta meg. Az azóta eltelt időszakban érezhetően csökkent a kormányok beleszólása a minisztériumok belső felépítésének kialakulásába.

Jelenleg a szocialista és tőkés megoldások is kétféle módszert alkalmaznak:

*1.* Központi jogszabály rendezi a minisztériumok belső struktúráját. Ezek meglehetősen banális megállapításokat tartalmaznak, de némileg elősegítik a minisztériumok szervezetének stabilitását és egységesítését.

*2.* Központi jogi szabályozás nem rendezi a minisztériumi belső felépítést, ennek megfelelően a minisztériumok szerkezete meglehetősen eltérő és nem is túl stabil, alakulásukban nagy szerepet játszanak az adott miniszter elképzelései.

E második megoldás helyeselhető lenne, egy, a kormányra vonatkozó tilalmi szabály kimondásával: a kormány kampányjelleggel, „felülről" ne avatkozzon be a bizottsági rendszer átalakításába. Az ilyen jellegű beavatkozás egyrészt azokat a garanciákat is mellőzi, amelyek egy, a minisztériumokra vonatkozó közös ügyrend elkészítésénél is megvannak, másrészt borzasztóan elszakadhat — s az 1980-as évek elején a tárcaközi bizottságok nem kellően differenciált megszüntetésével el is szakadt — a valós követelményektől. Az ilyen kampányjellegű beavatkozások féligazságaira hivatkozva az adott ház által feleslegesnek tartott bizottságokat tarthatnak életben, s jól működő bizottságok felszámolását kényszeríthetik ki, hatékonyságvesztéssel járó pótmegoldásokra kényszerítve az adott főhatóságot. (Lásd részletesebben kifejtve az 1/b. részben.)

*b)* A házon belüli szabályozás oldaláról. A különböző döntés-előkészítő testületi szervek szervezetét általában az ügyrendek rögzítik. Sok szervnél munkájukat az éves, féléves munkatervek időszakonkénti bontásban is tartalmazzák.

A túlszabályozás veszélye azonban itt is fennáll. Az időnként újra és újra kiadott szabályzatokra, ügyrendekre jellemző, hogy évről évre részletesebben történik az egyes részlegek — köztük a döntés-előkészítő szervek — feladatmeghatározása. Úgy tűnik, hogy az élet produkálta valamennyi jelenséget az SZMSZ-be akarták belefoglalni és rendezni, valamely részleg feladatává tenni, holott ez a törekvés eleve kudarcra ítéltetett. Nap mint nap új, konkrét feladatok jelennek meg, s a régi feladatokat is másként kell végrehajtani holnap, mint ma, nem lehet egyszer és mindenkorra a legaprólékosabban meghatározni az egyes szervezeti egységek feladatait. Ráadásul ez óhatatlanul az SZMSZ állandó változtatását követeli meg.

A bizottságok működése az esetek túlnyomó többségében házon belüli szabályozáson alapul (SZMSZ, ügyrend, munkaterv, utasítások). E helyi szabályozáshoz kb. fele részben aránylik a kormányszintű jogszabályban rögzített működést megalapozó normák száma. Igen ritka, csak a tárcaközi bizottságoknál fordul elő két hatóság együttes megállapodásán, közös rendeletén alapuló bizottsági működés. A nem normázott, illetve más főhatóság (de nem kormányszerv) által kialakított működési szabályzatok száma elhanyagolhatóan kevés.

## II. A bizottságok környezetének vizsgálata alapján kialakított javaslatok

*1. Szervezeti javaslatok*

*a)* A titkárságok szakmai megerősítése. A jelenlegi helyzetben egy miniszternek, országos hatáskörű szerv vezetőjének sokszor nincs vagy nem megfelelő a véleménye egy adott problémáról. Ennek három oka van:

*1.* Ha a házon belül egyes főosztályoknak az álláspontjai ellentétesek, akkor azt legtöbbször egy miniszterhelyettes, illetve elnökhelyettes dönti el értekezlet tartásával, vagy anélkül. Ezzel szemben az a kifogás, hogy a „szék határozza meg a tudatot", amelyik főosztályhoz az adott helyettes közelebb áll, illetve, amelyikre jobban rá van utalva, annak a nézete lesz elfogadva, ez azonban nem biztos, hogy a népgazdasági érdeknek is a legjobban megfelel.

*2.* Egy vezetőnek vannak emberei, akiket hivatalból megkérdezhet a fenti szituációkban, de ezen igénye általában 2—3 emberre korlátozódik a valóságban. Ezen privilégizált embereket az „apparátus irigység miatt direkt félrevezeti", így igencsak kétes értékű tanácsokat tudnak adni. Jobb lenne, ha ezt a véleményadó funkciót a titkárságok látnák el, ezek ugyanis közvetlenül a vezető alá vannak rendelve, így az „irigység" nem kezdheti ki őket.

*3.* Jelenleg azonban a titkárságokon „jogi uralom érvényesül", ott csak a megfelelőség jogi szempontjából nézik a dolgokat, mert szakmai szempontból igen gyengék. Így nincs egy olyan apparátus, amely a vezető munkáját közvetlenül, kellően tudná szakmailag segíteni. A titkárságok e munkát a jelenlegi felállásban nem tudják elvégezni, erősen adminisztrációs szerepet töltenek be, csak „kiollóznak és összegépelik" az előterjesztéseket, mivel nem tudják, mi azok, illetve ellentéteik lényege.

Megoldási javaslat: Egy szakmailag megerősített titkárság kell, amely „kérdezni tud" a szakfőosztályok, illetve a társhatóságok felé, s válaszaikat kellőképpen képes mérlegelni. Egy külön szakértő apparátus e célra azért nem helyeselhető, mert rengeteg szakembert igényelne. Egy ilyen típusú titkársággal szemben fő követelmények egyrészt személyzetiek másrészt a működéssel kapcsolatosak.

Személyzeti követelmények: Olyan személyeket kellene kiválasztani, akiknek már hosszabb gyakorlati tapasztalata van a központi közigazgatásban, szakmájuknak életközelből jó ismerői, s főleg ismerik a döntések megszületésének folyamatát. Ha szakmai tudásuk birtokában fenntartásuk van, „tudják, kit kell megkérdezni".

Működési követelmények: Működésük fő elve, hogy a vezetőt olyan helyzetbe hozza, hogy az el tudja dönteni, mi lényeges történt a döntés-előkészítési folyamat kezdetétől mindaddig, amíg a hozzá jutott anyag el nem készült. Ez a követelmény két dolgot foglal magában. Egyrészt a titkárság és a vezető közötti bizalmi viszony szellemében a titkárság dönti el, hogy a hozzá befutó információözönből miről nem szükséges tudnia a vezetőnek, mit nézzen át, ha jut rá ideje, s miről kell feltétlenül tudnia. Másrészt adjon „zsebanyagot" a vezetőnek döntése előtt arról, hogy kinek mi volt a véleménye, ki miért fog kardoskodni, milyen természetűek az előkészítés során kialakult előzetes kompromisszumok, miben engedhet a vezető, s miben kell „keménynek lennie". A titkárság ilyen színvonalú feladatellátásának előfeltétele az is, hogy az adott kérdéseket, anyagokat még azelőtt ismerje meg, mielőtt azok egyébként a titkársághoz érkeznének. Ennek két módja van:

— a legfontosabb társpartnerektől ne csak az egyes esetekben már kialakult végleges álláspontokat kérjék el, hanem igényeljék azon anyagok megküldését is, amelyekben a fő mondanivaló már kialakult, az alapirányok már nem változnak;

— a társtárcák előre megkapott programjai alapján a ház szempontjából kiemelkedő jelentőségű értekezleteken vegyenek részt.

Szabály szerint tájékoztatni kell a vezetőt:

— az adott szervet érintő tudományos eredmények, publikációk lényegéről;

— olyan szervek tevékenységéről, ahová a vezető nem jár, mert nem köteles azok munkájában részt venni, de nem árt, ha esetenként tud döntéseikről, mert azok az ő tevékenységére is kihatással lehetnek.

Az ilyen szakmailag megerősített titkárságok nélkül, vagy ilyen funkciót betöltő más szervezeti egység nélkül — ez világossá vált a felmérés során — nem a „társadalom tudományos irányításáról", hanem lényegileg irányíthatatlan területekről beszélhetünk, mind kormányzati, mind főhatósági szinten. A fenti javaslat mielőbbi bevezetése ezért sürgető szükségszerűségként jelentkezik.

*b)* A háttérintézmények fokozottabb bevonása a döntés-előkészítésbe. Szükséges lenne elhatárolni, hogy a döntés-előkészítés során miről adjanak véleményt a bizottságok és miről a háttérintézmények. A főhatóságoknak ki kellene tudni használniuk azt az előnyt, hogy a háttérintézmények nincsenek benne a strukturált, merev működésű és hierarchizált minisztériumi felépítésben. Ez ugyanis szakfeladataik befolyásmentesebb és megalapozottabb megoldását eredményezhetné!

*c)* Egy „tökéletesítési állandó tanács" felállításának szükségességéről. A szervezet formális (hivatalos, intézményesített) és nem formális struktúraelemeinek keveréke adja a szervezet tényleges társadalmi valóságát. Az eredményes és felelősségteljes működés szempontjából nagy jelentőségű, hogy mely szervezeti elemek intézményesítettek, illetve, hogy a nem intézményesített struktúraelemek miként befolyásolják az intézményesített szervezet működését. E szempontból figyelembe kell vennünk a következőket. A környezeti feltételek (feladatok) változásai mindig túlhaladottá tesznek egyes szervezeti elemeket, és új elemek intézményesítését igénylik. A hatékony működést szolgáló felépítésben így mindig vannak olyan elemek, amelyeket már nem szabad tovább intézményesítetten fenntartani, s olyan elemek is, amelyeket mielőbb intézményesíteni kell. Ily módon a hivatalos szervezet egyes elemeiben még nem, más elemeiben már nem azonos a hatékony működéshez szükséges felépítéssel. Következésképpen az intézményesítés lehetőségei korlátozottak, az erre irányuló törekvés is mindig „hatékonyságvesztésekkel" számolhat.

— az informális struktúraelemek meglétének pozitív oldala, hogy állandóan rendelkezésre álló kincsesbányájául szolgálhat az eredményességet növelni akaró szándéknak.

— az informális struktúraelemek meglétének negatív oldala, hogy leronthatja a formális elemek által elérni kívánt célt, gátolja a szervezet rendeltetésének megvalósulását.

A szervezetek ezen „Janus-arcúsága" megköveteli, hogy bennük a hatékony működés problémáival állandó jelleggel és intézményesítetten foglalkozzanak.

Már Magyary Zoltán is felhívta erre a figyelmet egyik munkájában: „A közigazgatás elmélete feltételezi, hogy minden nagy üzemben van egy tökéletesítési állandó tanács, melynek feladata, hogy kutassa a tökéletesítés mindama lehetőségeit, amelyek abban a szervezetben megvalósíthatók és a szervezet főnöke nevében vizsgálja azok tényleges megvalósítását. Egy ilyen szerv, véleményem szerint, — mondja Fayol — nélkülözhetetlen ahhoz, hogy előkészítsük és megvalósítsuk a közigazgatási gépezet reformját, mire annál inkább, mint bármely más szervezetnek, állandóan szüksége van."[3]

Ezen szervezési problémáknak egyes országokban kellő jelentőséget tulajdonítanak. Az NSZK-ban ilyen céllal működik — számunkra is példaként — a Szervezeti Kérdések Bizottsága, amely összefogja az egyes minisztériumokban munkálkodó szervezeti referenseket. Franciaországban közigazgatási reformokkal megbízott miniszter működik.

Ha nálunk is működne egy „tökéletesítési állandó tanács", talán nem volna ily zilált „bizottsági rendszerünk". E szerv feladata lenne az információgyűjtés, a változások előrejelzése, alternatívák kidolgozása az optimális alkalmazkodást illetően.

### *2. Munkamódszerbeli javaslatok*

Hiába vennénk együttesen figyelembe a bizottsági rendszert és környezetét, ha a megoldásnak csak szervezeti aspektusait keresnénk. A közigazgatás működésének két elválaszthatatlan, egymást feltételező oldala van: a szervezeti forma és a munkamódszer.

*a)* A team-rendszer az amerikai eredetű „agytröszt" módszer (think tank) meghonosodását jelzi. Ennek lényege, hogy több oldalról (vagy ugyanabból a szempontból, de más-más módszerrel) is részletes vizsgálatnak vetik alá a megoldandó problémát egy

[3] *Magyary* Zoltán: I. m. 95. old.

8—10 fős munkacsoport egyes tagjai, vagy 2—3 fős sejtjei, majd a különböző vizsgálatok eredményeit integrálva tesznek javaslatot a feladat megoldására. A tagok, illetve a sejtek munkájának irányítását, koordinálását és az eredmények összegzését tapasztalt team-vezető végzi.

A magyar főhatóságok e módszert akként vették át, hogy egy adott feladattal, ami lehet ismétlődő, vagy eseti jellegű, nem egy, vagy több főosztályi szervezetet bíztak meg, hanem annak megoldására több főosztály munkatársaiból munkacsoportot hoztak létre. A munkacsoportokban az egyes tagok nem főosztályaikat képviselik, hanem „független" szakértőként nyilvánítanak véleményt, miközben változatlanul ellátják a saját főosztályuk szervezetében rájuk háruló feladatokat is.

E módszer hazai alkalmazásának előnyei:

— E módszer áttöri a régi szervezeti kereteket, s hosszabb-rövidebb ideig intézményesül is. Így a szervezet változtatása nélkül, rugalmasan lehet alkalmazkodni a változó feladatokhoz.

— A team-ek legfőbb előnye az, hogy a bizottságok többségénél sokkal eredményesebben működnek. Ennek az az oka, hogy a munkatervben rögzített pontos határidőre kell az adott feladatot elvégezniük, ugyanakkor a feladat alanyai is személyekre lebontva konkretizálva vannak. Itt el sem képzelhető az ún. „kulcsember jelenség", a felelősség alóli kibújás is szinte lehetetlen. A látszattevékenységnek sincs itt tere, ugyanis a team az adott munka elvégzése után feloszlik.

— A modern közigazgatás feladatai a specialisták helyett egyre inkább generalista szakembereket igényelnek. Addig is, míg az egyes szervek megtelnek generalista szakemberekkel, valamiféle „helyettesítő" megoldásokat kell alkalmazni. A team-munka a generalistáknál meglévő komplex látásmódot szintén biztosítani tudja.

*b)* Programorientált szervezetek kialakítása. Ha az adott feladat ideiglenes jellegű ugyan, de viszonylag hosszabb időre szól, a rugalmas alkalmazkodás másik módja a programorientált szervezetek kialakításának módszere.

*c)* Kötetlen testületek. Kötetleneknek nevezhetjük ezeket a testületeket azért, mert nem üléseznek rendszeresen, és nem hoznak határozatokat. Feladatuk a tanácskozás, a véleménycsere, az eléjük terjesztett döntési javaslatok megvitatása és tanácsok adása a döntésre jogosult szerv részére.

*d)* A közigazgatási szervezetek tagolódása miatt sokszor népgazdaságilag oszthatatlan komplex feladatok egyes részei több szervhez tartoznak. Ezen feladatok irányításának azonban az illetékes szervek együttműködésének bázisán feltétlenül összehangoltnak kell lennie. Az itt szükséges közvetlen koordinációs kapcsolatot biztosítja az ún. koordinációs megbeszélések módszere. A koordinációs megbeszéléseken az érintett tárcák egyes vezetői meghatározzák a tárcáik feladatkörét egyaránt érintő bizottság által megtárgyalandó előterjesztési témákat.

*e)* Az adott szerv szakmai munkakapcsolatainak hatékonyabbá tételét biztosítja az a munkamódszerbeli szabály, amely szerint a szerv dolgozói feladataik ellátása során közvetlen és folyamatos munkakapcsolatot tartanak más államigazgatási és egyéb szervek mindazon dolgozóival, akikkel az együttműködés saját döntés-előkészítési és döntési hatáskörükbe utalt feladataik ellátásához szükséges. Ezzel a megoldással sok felesleges, koordinációs feladatot ellátó döntés-előkészítő konzultatív testületi szervet lehet kiiktatni.

*f)* Szintén sok koordinációs döntés-előkészítő szervet lehet feleslegessé tenni azzal a módszerrel, hogy egy személy, vagy szervezeti egység az összefüggő szakfeladatokkal, kérdéscsoportokkal, a meghatározott területen jelentkező feladatok összességével megközelítően a maga komplexitásában foglalkozik.

## III. Összegzés

A bizottságokat különböző szempontok szerint csoportosíthatjuk. Felvetődik azonban a kérdés, hogy mennyire akadémikus, milyen gyakorlati haszonnal jár egy ilyen csoportosítás. Talán van annyi haszna, hogy a különböző csoportosítások egyes elemei ma is és később is a gyakorlati élet követelményei szerint a legváltozatosabban kombinálhatók. Ezzel azonban még nem lesznek megoldva a bizottságok „rendezetlen halmazának" problémái. Ezért is e tanulmány felvállalt célja a különböző konzultatív döntés-előkészítő testületi szervek eltérő jellegű hasznosíthatóságának figyelembevételével, e szervek minőségi ismérvek alapján történő feladatelhatárolása. E feladatelhatárolás legfőbb elve pedig az, hogy amely feladatot más döntés-előkészítő szervek jobban meg tudnak oldani, azt ne bízzuk bizottságokra. A bizottságok ugyanis — véleményem szerint — olyan sok funkcióval vannak megterhelve, amelyeket egyetlen szervezeti forma se képes ellátni, csak a különböző feladatokra kialakított „speciális" szervezeti formák. Ezért feltétlenül szükséges, hogy:

*1.* A bizottságok ellenőrző funkcióit a titkárságok vegyék át.

*2.* A döntő jogkört ne a bizottságok, hanem az egyszemélyi felelős vezető gyakorolja. A „zsűrik" fenntartásának elvi akadálya nincs.

*3.* Az elemzést, a tudományos igényű véleményadást jelentős mértékben a háttérintézmények vállalják magukra.

*4.* A konkrét problémák részletes megoldásával nem a bizottságokat kell terhelni, ezeket a team-ek, kötetlen testületek, programorientált szervezetek hatékonyabban tudják megoldani.

*5.* Az egyéb munkamódszerek alkalmazásával, a bizottságok közötti és a bizottságokon belüli munkamegosztással jelentősen lehet csökkenteni a bizottságokat terhelő koordinációs terheket is.

*6.* Jobb munkaszervezéssel jelentős mértékben kiiktathatók a pusztán információszerzést biztosító bizottságok.

A bizottsági formát kell alkalmazni azonban továbbra is:

— A fenti módokon el nem látható koordináció biztosítására.

— Érdekképviseleti lehetőségek biztosítására.

— Hosszabb távon fennálló, de évi néhány alkalommal érdemben elvégezhető szakmai feladatok ellátására.

Mindhárom esetben csak akkor van értelme bizottság létrehozásának, ha arra a konkrét szervnél gyakorlati igény jelentkezik, s ha a bizottság összes tagja között létrejön majd egy szükséges és tényleges munkakapcsolat.

*Polgár Tibor—Sinka József*

# Demokratizmus és szakszerűség a közigazgatás személyzeti munkájában

A szocialista államélet fejlődése, fejlesztése az elmúlt két évtizedben bontakozott ki. Ennek a napjainkig le nem zárult folyamatnak alapvonásai a következők:

Az állami szervek demokratizmusa növekedett. Ezt jelzi többek között a választási rendszer reformja, a helyi tanácsok önkormányzati-népképviseleti jellegének erősödése (amihez a járások megszűnése is hozzájárult), az országgyűlés és állandó bizottságai tevékenysége tartalmának, irányító jellegének fejlődése.

A szakigazgatási-végrehajtó szervek (és apparátusaik) tevékenységének szakszerűsége erősödött. Csak utalni szeretnénk a helyi és a megyei tanácsi szakigazgatási szervek munkája korszerűsödésére, a kormányzati tevékenység tartalmának változásaira, illetve a minisztériumok működésében bekövetkezett strukturális és funkcionális változásokra.

A szocialista államélet fejlesztésében, ennek részeként a közigazgatás korszerűsítésében eddig elért eredményeink, és főleg e fejlődés következetes folytatása igényli a személyzeti munka tartalmi továbbfejlesztését, szakszerűsége és demokratizmusa elmélyítését, egyúttal specifikus vonásainak megjelenítését.

Ennek lényeges feltétele elért eredményeink elismerése mellett történelmileg is örökölt fogyatékosságaink kritikai vizsgálata, amelyhez tanulmányunk első részében csupán vázlatosan néhány adalékot kívánunk adni.

## I.

### *A közigazgatásnak és személyi feltételeinek történelmi fejlődése*

A polgári magyar közigazgatás rendszerének kiépítése sajátos közép-kelet-európai örökséget tükröz. Ez egyrészt abban jelentkezik, hogy a polgári társadalom és a politikai állam nem vált el egymástól, a liberális politikai rendszer (annak intézményrendszere és a nyilvánosság) csak korlátozottan funkcionált már a kezdeti időszakban is és azt a Tanácsköztársaság után létrejött autokrata-konzervatív politikai hatalomgyakorlás, — mely nyílt fasiszta uralmi rendszerbe torkollott — tovább korlátozta.

Másrészt abban tükröződik, hogy a polgári közigazgatás — mint modern szakigazgatás — csak részlegesen fejlődött ki. Kialakulásának kezdetétől magában hordozta a rendi társadalom hierarchizált viszonyait: vagyis az *uralmi jelleg* a közigazgatási tevékenységben és annak hierarchizáltságában túlsúlyos maradt. Így a közigazgatás apparátusa tevékenységében a szakmai elem (a konkrét szaktudás, a jogtudás és a szolgálati tudás), egyúttal a bürokratikus racionalitás (a *szakszerűség*, a *hatékonyság* és a *gyorsaság*) nem vált dominánssá, helyette „...a kulcspozíciók, a hatáskörök harácsolása, a tisztviselők személyi függőségének az elmélyítése, a személyes ügyek központosítása, az ügyintézés végleges önkényesítése és végül a központi hatalomnak saját omnipotenciájába való belefulladása"[1] volt a jellemző. A közigazgatás tevékenységére a nyilvánosság és a közvélemény minimális társadalmi kontrollt gyakorolt, a közigazgatás választott szervei (az államhatalmi szervek) pedig mindenekelőtt az uralkodó osztály, főleg az úri társadalom politikai uralmát testesítették meg.[2] A helyi önkormányzati szervek funkciója — főleg a két világháború között — jelentősen beszűkült.[3] A politikai hatalmi és a közigazgatási elit sem vált le az úri társadalomról, főleg a közigazgatás középső és felső szintjén a különböző pozíciókat — vagyis nemcsak a vezetői státuszokat — az úri középosztály kisajátította; átörökítve tevékenységébe e réteg sajátos normáit és értékeit is. Végül, de nem utolsósorban a közigazgatás átörökítette a feudális közigazgatás regionális szerveződését, mivel a modern tőkés gazdaság által igényelt szerkezetváltozások nem valósultak meg. Mindezek követelményeit Bibó István plasztikusan jellemzi: „Szinte úgy látszik, ... hogy Magyarország örökre arra van kárhoztatva, hogy általános igazgatása protekciós és bürokratikus, vidéki igazgatása hatalmaskodó és méltánytalan, adórendszere áttekinthetetlen... tanügyi igazgatása irreális legyen."[4]

A felszabadulás után a közigazgatási rendszer korszerűsítése, egyúttal demokratizálása, majd szocialista átalakítása központi-politikai hatalmi feladattá vált. Ennek lényeges mozzanatai a következők voltak:

Szinte a felszabadulással egy időben minden településen létrejöttek a népi bizottságok, a helyi néphatalmi szervek, amelyek ténylegesen a népképviseletet, annak demokratikus kontroll-funkcióját gyakorolták, egyúttal közigazgatási feladatokat is elláttak. Jelentős szerepet játszottak az újjáépítésben, a helyi társadalmi reorganizálásában annak ellenére, hogy a bizottságok összetételében a demokratikus pártok paritásos képviselete nemegyszer feszültséget és ellentmondásokat is eredményezett.

A demokratizálódási folyamat része volt az a jelentős mértékű rotáció, mely a közigazgatás személyi apparátusában ebben az időszakban végbement. Ezt a folyamatot elősegítette az igazoló bizottságok működése, amelyek tevékenysége kezdetben arra irányult, hogy a két világháború között leginkább kompromit-

*Polgár Tibor* tudományos főmunkatárs. MTA Filozófiai Intézet (Budapest).
*Sinka József* osztályvezető, MT Titkársága (Budapest).

[1] *Bibó* István: A magyar közigazgatásról. Válogatott tanulmányok II. kötet 484. old.
[2] *Magyary* Zoltán: A magyar közigazgatás racionalizálása. Bp. 1930.
[3] Lásd: 1929. XXX. tv. A közigazgatás rendezéséről, illetve 1930. XVIII. tv. Budapest Székesfőváros Közigazgatásáról.
[4] *Bibó* István: A magyar közigazgatásról. Válogatott tanulmányok I. kötet 482. old.

tálódott vezetőket, szakalkalmazottakat felváltsák olyanokkal, akik az új társadalmi rend feltétlen hívei.[5] E folyamat a negyvenes évek végén, ötvenes évek elején felgyorsult és szinte átmenetileg az egész személyi állomány kicserélődését eredményezte a közigazgatásban. Ebben azonban már a régi szakértelmiségi hivatalnokokkal szemben a bizalmatlanság növekedése is szerepet játszott.

Ezeket a változásokat szolgálták azok a rendeletek is, amelyek azzal, hogy a képesítési követelményeket elengedték, szélesre nyitották a közigazgatás kapuit a politikailag megbízható, de szakképesítéssel nem rendelkező munkás és paraszt káderekhez.[6]

A politikai rendszerben 1945—48 között bekövetkezett változások és a politikai hatalom forradalmi átalakulása szükségszerűen felvetette a közigazgatás szervezeti rendszerének átalakítását is. E folyamat az 1950-ben megjelent tanácstörvénnyel teljesedett ki. A törvény hangsúlyozta a közigazgatásban a népképviselet és a szakigazgatás egységét, illetve az utóbbi alárendelését a népképviseleti szerveknek. A tanácstörvény elvileg azt is lehetővé tette, hogy a közigazgatás rendszerében a helyi közéleti autonómia kibontakozzék. E lehetőséget azonban a társadalom irányításában, a politikai hatalom szerveződésében bekövetkezett túlcentralizáltság és koncentráció, illetve a direkt utasításos rendszer dominássá válása jelentősen gátolta.

Ebben az időben a tanácsi szakigazgatási szervezet is felépítésében horizontálisan túltagolttá, az egyes egységek irányítása pedig centralizálttá vált. Az egyes szakigazgatási szervek döntésmechanizmusa és kontrollja felfelé tolódott; látszólag formálisan a felsőbb szintű szakigazgatási irányító szervek szerepe jelentősen nőtt, a valóságban azonban a politikai hatalom koncentrációja következtében a felsőbb szintű pártszervek direkt-utasításos szerepe volt a meghatározó, amelynek közvetlen vagy közvetve érvényesültek a felsőbb állami igazgatási szervek közvetítésével (transzmissziójával). Ennek következtében a szakigazgatás irányításában és ellenőrzésében a helyi népképviseleti szervek szerepe szükségszerűen csökkent. A szakigazgatás kvázi bürokratizálódási folyamatának kedvezett a helyi közéleti autonómia elsorvadása, egyúttal a helyi államhatalmi-népképviseleti szervek tevékenységében, a lakóhelyi közéletben a formális vonások előtérbe kerülése, amely ugyanakkor a helyi irányító szervek tagságában és a lakosság közéleti tevékenységében az apolitizmust, a közügyektől való távoltartás és távolmaradás attitűdjét erősítette. Ez a szituáció másrészt hozzájárult a Bibó által jelzett közigazgatási funkciózavarok, retrográd értékek és minták részleges átörökítéséhez és újratermelődéséhez is.

A koncentrált pártirányítás és az ezt közvetítő túlcentralizált államigazgatási jellegű irányítás következtében a helyi szakigazgatási szervek horizontális elkülönültsége megmerevedett, amely objektíven is nehezítette a közigazgatás szervezeti, tartalmi korszerűsítését.

A személyi állomány szakmai szelekciós rotációja lassú és ellentmondásos volt, ami ahhoz is hozzájárult, hogy a közigazgatás személyi állománya szakmai összetételében a minőségi változás nem érte el a kívánt mértéket még a hatvanas években sem, különös tekintettel arra, hogy a közigazgatási gyakorlatot és jártasságot szerzett szakképzett dolgozók elvándorlása is jelentős volt ebben az időszakban.

A társadalomirányítás szerveződésében a közigazgatásnak, főleg az ötvenes évek elején mindenekelőtt a transzmissziós eszköz-szerep jutott; az egyes társadalmi szférák, illetve intézményeik bürokratikus kontrollját és instrumentalizálását végezte. Funkcionális önállósága minimálissá vált, a közigazgatás működésében a célracionalitás még az eszközök kiválasztásában sem érvényesülhetett. A bér és jövedelmi problémák mellett mindezek jelentős szerepet játszottak abban, hogy a közigazgatás és az abban dolgozók presztízse jelentősen csökkent, egyúttal a fluktuáció szintje magas volt.

Az ötvenes évek végétől a közigazgatás funkcionális önállósága fokozatosan nőtt, egyúttal csökkent transzmissziós szerepe. Ennek eredményeként tevékenységében a problémamegoldó funkció és a célracionalitás jelentősége növekedni kezdett. A közigazgatás korszerűsítését azonban 1968-ig az a tény is akadályozta, hogy a társadalomirányításban a centrális elem, egyúttal a vertikális irányítás túlsúlyos maradt, amely egyúttal akadályozta a helyi választott államhatalmi-népképviseleti szervek irányító-ellenőrző szerepe növekedését és a helyi társadalom, illetve közélet kontrollfunkciója súlyának megfelelő érvényesülését a közigazgatásban.

A szocialista átalakulás és fejlődés kezdeti időszakában a közigazgatás fejlődése és szerveződése tehát ellentmondásossá vált: az erősen centralizáltan irányított szakigazgatási tevékenység fékezte a helyi közigazgatás autonómiájának fejlődését, egyúttal azok tevékenységében az uralmi mozzanatot erősítette a szakszerűség, különösen az igazgatási-szolgáltatási szakszerűség rovására, vagyis a közigazgatásban a kvázi bürokratikus elem túlsúllyal újra termelődött.

Az államéletben a szocialista demokrácia fejlesztése, egyúttal átfogó reformok kibontakozása a gazdaságirányítás új rendszerének bevezetése után kezdődött el. Ennek részeként a közigazgatás korszerűsítésének szükségességét pártunk X. Kongresszusának határozata explicit is megfogalmazta. Ezzel kölcsönhatásban a közigazgatási irányítási rendszer átszervezését, egyúttal az irányítási-döntési rendszer tényleges decentralizálásának szükségességét is a gazdaságirányításban bekövetkezett változásokkal szinkronba kívánta hozni.[7] Erre már csak azért is szükség volt, mert a kialakult regionális és településpolitikai-fejlesztési gyakorlat alapvetően ellent mondott a gazdaságirányítás reformjának, a gazdaság új szerveződésének és ez az ellentmondás egyre élesebben jelentkezett a funkcionális településfejlesztési folyamat gyakorlati érvényesülésében is.

Az önkormányzati koncepció előtérbe kerülését szintén igényelte a gazdasági önállóság növekedése, ezzel együtt a településfejlesztésben a helyi közigazgatási és gazdasági szervek horizontális együttműködésének a kiszélesítését is. Mindez lehetővé tette, sőt igé-

[5] 1080/1945. ME rendelet a közalkalmazottak igazolásáról és a 3300/1945. rendelet a szolgálati közalkalmazottak igazolásáról.

[6] 1150/1945. ME rendelet és a 101/1950. MT. sz. rendelet.

[7] Lásd: 1007/1971. Korm. határozatot az országos településhálózat-fejlesztés koncepciójáról.

nyelte is azt, hogy az önkormányzat-népképviselet és az államigazgatás (a tanácsi szakigazgatás) funkcionális szétválása valóságosan megtörténjék.

Az MSZMP KB és a Kormány 1970. április 16-i közös határozata alapján[8] új tanácstörvény született[9], amely jogi keretét adta a fenti fejlődési folyamat beindításának is. E törvény a közigazgatás intézményrendszerét decentralizálta a járási tanácsok megszüntetésével is. E folyamat folytatása azonban megtorpant. Ezt jelzi többek között az, hogy a regionális közigazgatásfejlesztési koncepciók háttérbe kerültek. Egyúttal a helyi tanácsok önállóságának tényleges megvalósulása is a hetvenes évek végétől egyre sürgetőbb feladattá vált. Az anyagi erőforrások fölött a rendelkezés lehetősége nem kívánt mértékben is lassan fejlődött, amiben az állami redisztribució (a központi újraelosztás) mértékének a növekedése sem elhanyagolható. A helyzeten alapvetően nem változtat az, hogy az alkufolyamatok lényegileg a kormányzat és a megyék, illetve a megyei és a helyi közigazgatási szervek között zajlik. Bár növekedett a helyi közigazgatási szervek — mindenekelőtt az önkormányzati-népképviseleti szervek[10] szerepe, de ellentmondásos maradt az is, hogy a helyi településfejlesztés és a tervezés centrumába ma még ténylegesen a megyei irányítószervek állnak; vagyis a fejlesztési, tervezési politika túlságosan megyei szakigazgatási szintre koncentrálódik. Ez a tény objektíven akadályozza a települések között a területi érdekegyeztetés, a horizontális kapcsolatok és az együttműködés hatékonyabb kibontakozását is.

A közös tanácsú községek szervezeti rendszerének kialakítása, bár a szakemberek koncentrációjával a szakigazgatási tevékenység szakszerűségének növelését eredményezte, de a társközségekben a szakigazgatási szervek hiánya a közigazgatás hatékonyságát csökkentette. A közös tanácsú községeknél gondot okoz az is, hogy nem alakult ki az a hatalmi egyensúlyi helyzet a székhelyközség és a társközségek között, amely biztosítaná a tanácsi döntésekben és a javak arányos elosztásában a társközségek érdekei hatékony képviseletét, mivel a székhelyközségek képviselete markánsabb lett. A társközségek elöljárósága jog- és hatásköre marginális, formális érdekérvényesítési joga és lehetősége pedig korlátozott.

A közigazgatás korszerűsítése tehát kapcsolódott és mindenkor kapcsolódik a társadalomirányítás rendszerének korszerűsítéséhez is. Nem véletlen, hogy az 1968-ban bekövetkezett változások nemcsak a közigazgatás fejlődésére-fejlesztésére, hanem a személyzeti politika fejlődésére is hatást gyakoroltak. Napjaink alapvető feladata a szocialista államélet, ennek részeként a közigazgatási rendszer átgondolt, tartalmi és szervezeti fejlesztésének következetes kiteljesítése. A fő cél az államélet működése hatékonyságának növelése, demokratizmusának fejlesztése, a közigazgatás intenzív modernizálása, és ehhez a szakmailag felkészült, politikailag és erkölcsileg szilárd személyi állomány kialakítása és biztosítása.

[8] MSZMP Határozatai 1967—70. Kossuth.
[9] 1971. évi I. törvény a tanácsokról.
[10] Lásd: 1985. évi IV. tv.

## II.

### *A személyzeti munka fejlesztésének sajátos feladatai a közigazgatási apparátusokban*

A közigazgatás szervezeti rendszerének fejlesztése — mint arra már utaltunk — az elmúlt tíz évben, ha egyenetlenül is, ellentmondásosan is, mégis megindult. A szervezeti és társadalmi korszerűsítés nemcsak helyi tanácsi szinten, hanem minisztériumi szintű irányításban is elkezdődött. Csak utalunk az Ipari Minisztérium, a Művelődési Minisztérium létrehozására. Kibővült az Országos Anyag- és Árhivatal feladatköre, módosult az Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal funkciója, néhány országos hatáskörű szerv megszűnt, kormánybizottságok átalakultak stb.

A tanácsi igazgatásban is új, integrált szakigazgatási struktúra van kialakulóban. A jól bevált ügyfélszolgálati tájékoztató irodák funkciója kibővült, egyúttal központosított ügykezelés és leíró-irodák jöttek létre. Bár vontatottan és marginális jelleggel, de elkezdődött a tanácsi szakigazgatási szervek strukturális és funkcionális fejlesztése is; eredményes kísérletek folynak a hatósági ügyek egyetlen szervezeti egységbe történő tömörítésére stb. Ma már nem kérdéses, hogy az államhatalmi és az államigazgatási szervek szerepe növekszik, az állam a társadalmi viszonyok egyre szélesebb körét irányítja, szabályozza. Ezért is lényeges feladattá vált az államigazgatási szervek tevékenységében és főleg az irányításában a centralizáltság következtében újratermelődő kompetencia-zavarok felszámolása.

Joggal merül fel a kérdés, hogy a növekvő és változó feladatok ellátásához szükséges személyi állománnyal, főleg minőségi vonatkozásban rendelkezünk-e, és a közigazgatásban a személyzeti politikát mely vonatkozásokban kell fejleszteni, korszerűsíteni. Jelentős eredmény az, hogy a tanácsi szakigazgatási szervek vezetői körében, a generalisták között nőtt a szakirányú egyetemi végzettségűek létszáma és aránya. A közigazgatási alapképzés és szakemberképzés rendje kialakult, a felsőoktatási intézmények egyre inkább alkalmasak a minőségi szakemberképzés követelményei megvalósítására is. Ugyanakkor a közigazgatásban az irányításban és a végrehajtásban — vagyis mindenekelőtt a generalisták és a specialisták körében — az igazgatási, szolgálati tudás, a szakszerűség és szakmai színvonal növelés fontos feladattá vált. Ennek érdekében általánossá kellene tenni az *államigazgatási alapismereti vizsga* letételét a tanácsi szerveknél, a minisztériumokban és országos hatáskörű szerveknél is. Gyakran felvetődik a *közszolgálati pragmatika* megteremtésének és kidolgozásának igénye is a szakemberek körében. Ennek megvalósítása azonban megfontolandó, annál is inkább, mert az esetleg merev elkülönülést hozhat létre a közigazgatási és más területen dolgozók munkaviszonyát illetően. Ugyanakkor *a konkrét követelmények kidolgozása sajátos kódexben* úgy gondoljuk lehetséges és szükséges is. Egy ilyen kódex tartalmazhatná a munkaviszony, a szolgálatba lépés objektív és szubjektív feltételeit, az adott munkakör specifikumait az alkalmazási szempontok meghatározásától a karrierig. Napjainkban nem megoldott a közigazgatásban dolgozók tervszerű és folyamatos továbbképzése sem. A személyi állomány alakításában fontos szerepe van a bér, a

jutalom, az erkölcsi elismerés átfogó rendszerének. A közigazgatás racionális létszámgazdálkodása és bérpolitikája kialakítása azonban az elmúlt időszakokban nem egyszer leszűkült létszámcsökkentési törekvésekre. Ugyanakkor a közigazgatás személyi állományára ezideig átfogó létszámgazdálkodási koncepció és terv nem készült. A konkrét közigazgatásra vonatkozó ilyen programok alapvető sajátos kísérőjelensége a létszám-átcsoportosítás, illetve csökkentés volt, ami nem párosult a tevékenység tartalma korszerűsítésével és szelektálásával. A fluktuációra jogalkotásunk „termékenysége" is hatott; évről évre növekvő mennyiségű, különböző szintű, gyakran módosuló jogszabály elsajátítása válik szükségessé az alkalmazási készség szintjén, ami a szakmai igényességű dolgozókat a közigazgatásban elbizonytalanította, sőt sok esetben pályafrusztrációt is eredményezett.

A közigazgatási apparátus létszámának jelentős csökkenését a jelenlegi bérrendszer sem segíti megfelelő mértékben. A bérhatárok megállapítása gyakran nem fejezi ki, illetve annak merev alkalmazása nem teszi lehetővé egy-egy dolgozó munkájának anyagi megbecsülését. A közigazgatásban az alacsony bérszínvonal egyúttal azt is eredményezi, hogy új felvétel esetén a vezető kénytelen annyi, vagy több bért adni a belépő dolgozónak, mint amennyi annak a dolgozónak a fizetése, aki már több éve az apparátusban színvonalas munkát végez. Az elmúlt években a népgazdaság egyéb ágazataiban a bérnövekedés nagyobb arányú volt (nem is beszélve a második gazdaság jövedelemkiegészítő szerepéről), mint a közigazgatásban. Így e szférákban dolgozók életszínvonala jelentősen romlott. A fogyasztói ármozgás, az évi szerény béremelés az elosztásban az egyenlősdit erősítette. Úgy gondoljuk, hogy a jelenlegi bérszabályozás rendszerének kritikai felülvizsgálata, egyúttal a bértömeggazdálkodás bevezetése, ennek részeként a létszámgazdálkodásban a helyi szervek vezetői önállóságának biztosítása nemcsak a feszültségeket oldaná meg, hanem hozzájárulna a közigazgatás tevékenységének, szakszerűségének racionális újragondolásához, egyúttal a létszámcsökkentéssel kölcsönhatásban a közigazgatási munka szakmai színvonalának emeléséhez is.

Az állami személyzeti munkáról szóló 1001/1987. (I. 15.) Mt. sz. határozat minden eddigi jogszabálytól — amely a személyzeti munkára vonatkozott — elsődlegesen abban különbözik, hogy *keretjellegű* és *komplex szemléletű.* Ebben a vonatkozásban is továbbfejlesztette az 1974. évi szabályozást, és abban is, hogy felszámolta azt a fogyatékosságát, hogy az döntően a gazdasági szervezetekre, illetve annak vezető állományára összpontosított; tehát túlzottan vállalatcentrikus volt jellegében és tartalmában is.

Az elmúlt évtizedekben az állami személyzeti munka szabályozása során a politikum sajátos szerveződése következtében nem történt meg a vállalati-gazdasági és a közszolgálati (ennek részeként a közigazgatási) személyzeti terület különválasztása.

A konstruktív személyzeti munka, ha nem is igényel éles elkülönülést, de e terület sajátossága, fontossága és súlya is a jogszabály alkotó alkalmazását a végrehajtási utasítás keretei között is indokolttá teheti. Erősítheti e felfogást egyrészt az, hogy a társadalmi munkamegosztásban a közigazgatás helye, szerepe sajátosan más, másrészt a közigazgatás munkája színvonalával szemben az elvárások, a követelmények a korszerűsítést illetően az elmúlt évtizedekben növekedtek. A tevékenység oldaláról: az állami akarat, az állami működés a közigazgatás révén átszövi az állampolgárok mindennapjait, életviszonyait. Az itt tevékenykedőkön múlik sajátos értelemben az állami irányítás hasznossága, eredményessége.

Ebben a szférában jelentkező komplex feladatoknak az állami személyzeti politika úgy tud megfelelni, ha az általános alapelveken és módszereken túl az állami személyzeti munka centrális és demokratikus elemeit erősítjük a központi irányítás hatásfokát úgy növelve, hogy minden fontos specialitást segítsünk kibontakoztatni. Ennek teljesítése során bizonyos, hogy a közigazgatás területén dolgozók iránt tovább erősödik az állampolgárok politikai, erkölcsi bizalma.

A következőkben a gyakorlati munka segítése érdekében néhány ismert feladat és módszer sajátos, még teljesebb körű végrehajtására szeretnénk a figyelmet irányítani. Hangsúlyozva azt, hogy a káderpolitikai elvek, határozatok végrehajtása a közszolgálatban ugyanolyan követelmény, mint a társadalom más szférájában, ebből az is egyértelmű, hogy a közigazgatás személyzeti apparátusaira is érvényes a személyzeti politika megvalósításában jelentkező minden általános, úgynevezett „klasszikus" személyzeti feladat színvonalas megvalósítása.

A személyzeti szervezet *feladata* a vezetők munkájának *sokoldalú segítése,* mely a döntés-előkészítéstől a végrehajtásig tart. Ez konkrétan a következőket jelenti:

— szervezi és összehangolja a személyzeti munkára irányuló jogszabályok gyakorlati megvalósítását;

— előkészíti döntésre a személyzeti tervet, gondoskodik jó hatásfokú végrehajtásáról;

— vezetői, illetve testületi döntések előtt véleményezi a személyi ügyeket;

— átfedésmentesen, célirányosan kezdeményezi a dolgozók oktatását, az apparátus vezetőinek képzését, továbbképzését, előtérbe helyezve a munkaidőalap kiemelésének szempontjait;

— elkészíti a minősítési és értékelési tervet és jóváhagyásra benyújtja;

— elemzi a személyi állomány összetételét, javaslatot tesz a szükséges cserékre, a mobilitás és stabilitás optimális arányainak megtartásával;

— vezeti a nyilvántartásokat, kimutatásokat, kezeli a személyi anyagokat, biztosítja azok védelmét.

### *1. Kiválasztás, alkalmazás*

A kiválasztás hagyományos fázisait demokratikusabbá és nyitottabbá kell tennünk. A magasan képzett és speciális szakmai felkészültséget igénylő személyi állomány minőségi fejlesztése érdekében a kiválasztás és alkalmazás folyamatában a következőkre hívjuk fel a figyelmet:

— Célszerű és indokolt a *pályázati rendszer* általánossá tétele; annak tényleges alkalmazása biztosíthatja a szakmai, politikai, etikai követelmények érvényesülését, megakadályozhatja a visszaéléseket, a közélet tisztaságához hozzájárulhat. A pályázat kiírása már csak azért sem lehet formális, mert ezzel romboljuk, lejáratjuk az intézmény iránti bizalmat, akadályozzuk e rendszer térhódítását a társadalom más

szféráiban, egyben nem megfelelő irányban befolyásoljuk a közhangulatot.

— Javasoljuk rögzíteni (a szervezeti és működési szabályzatokban) a pályázati rendszer működtetésével kapcsolatos nyilvánosságot és garancia-rendszert. Ez lehet a biztosíték arra, hogy a jelentkezők a pályázók felkészültségét, életútját reálisan ismerjék, értékeljék és elfogulatlanul bírálják el. Ahol lehetséges, a pályázókat versenyeztetni kell és a versenyeztetés párosuljon bizonyos vizsgáztatás jellegű feladatok megoldásával. Így mérhető objektíven a szakmai tudás, a hozzáértés, az elhivatottság, és csökken a lehetősége annak, hogy másodlagos értékszempontok, illetve informális kapcsolatok túlsúlya domináljon a kiválasztásban.

— Az MTTH utasításait figyelembe véve szükséges dönteni arról, hogy vezetői beosztásokat, álláshelyeket nem lehet pályázat útján betölteni.

— Sajátosan jelentkezik az a kérdés, hogy a pályázatokban meghatározott feltételeknek azonos mértékben megfelelt jelentkezők közül kire essék a választás. Anélkül, hogy minden területre érvényes receptet tudnánk adni, az a véleményünk, hogy a központi szervek munkaköreibe történő alkalmazásnál a helyi területi szerveknél már gyakorlatot szerzett, szakmailag felkészült, demokratikus mentalitású dolgozókat lehetőleg előnybe kell részesíteni.

— A vezetők, a tisztségviselők kiválasztásánál vizsgálni szükséges a szakmai felkészültség, a közigazgatási munkában szerzett jártasság, a rátermettség mellett az erkölcsi tisztaság és elhivatottság szempontjait is. A közigazgatásban fontos az állampolgárokkal a demokratikus kapcsolat (magatartás, bánásmód és foglalkozás) készsége, a jó kapcsolatteremtés képessége. Nem mindegy, hogy a választott milyen pályáról, a közigazgatás melyik szintjéről, milyen gyakorlattal érkezik és meddig marad, meddig tudjuk pályán tartani, a cserélődés üteme, gyakorisága hogyan alakul.

Mindez függvénye annak: a belépő lát-e maga előtt perspektívát; tudunk-e perspektívát adni, mire számíthat, ha huzamos időn át tisztességgel, szakszerűen, szorgalommal végzi munkáját. E kérdés gondos mérlegelése annál is inkább indokolt, ha azt is számításba vesszük, hogy a közalkalmazottak köztudottan nem tartoznak a társadalom legjobban fizetett dolgozói közé.

Központi személyzeti kérdés lett az adott apparátus *teljes személyi állománya* és e személyi állomány folyamatos utánpótlása minőségének biztosítása, a hasznos tapasztalatok átadása, következetes terjesztése. A vezető feladata, hogy a fejlődés útját, perspektíváját feltárja munkatársainak, másrészt felkészültsége, személyes tulajdonságai és moralitása nagy szerepet játszhat a dolgozók fejlődésében. A vezetői tekintély nem jelentheti azt, hogy a felettesnek minden munkát jobban, szakszerűbben kell végeznie, mint munkatársainak. A korszerű közösségi, tevékenységi formák fejlődésének arányában egyre több az olyan munka, apparátusi feladat, amit a beosztottak szakszerűbben tudnak végrehajtani, ugyanakkor a vezető feladata a munkatársak önálló munkavégzése feltételeinek javítása, munkájuk elvi irányítása, koordinálása és ellenőrzése.

A vezetés minőségében a hangsúly a közigazgatás területén is egyre inkább a *személyi tekintély* irányába tolódik el. Ez azt a kötelezettséget rója a vezetőkre, hogy olyan ismeretek megszerzésére, olyan módszerek tökéletesítésére törekedjenek, amelyek segítségével az általuk vezetett közösségben tartós személyi tekintélyt tudnak maguknak és az általuk képviselt ügynek kivívni. Vezetni csak olyan elöljáróknak lehet, akiknek szakmai, emberi tekintélyét és egyéniségét elismerik, példaképnek tekintik. A közszolgálati munka szerénységre kötelez, a vezetés és a szolgálat egysége, összhangja teszi a vezetőket igazán alkalmassá a vezetésre.

A korszerű közigazgatás olyan feladatok előtt áll, melynek során elsődlegesen a *generalisták* szerepének, súlyának növelése indokolt.[11] Ez azonban nem jelentheti, és nem is jelenti azt, hogy a közigazgatás nélkülözni tudja a szakértők munkáját. Ennek érdekében át kell gondolnunk az eddigi foglalkoztatási politikát és egyre inkább ki kell tárnunk a közszolgálat kapuját a félállású, részfoglalkoztatású, másod- és mellékállásban foglalkoztatható, jól felkészült szakemberek — *specialisták* — előtt is. Indokolt ez azért is, mert a közigazgatás feladatai megváltoztak, struktúrája átalakulóban van. Meghatározott céllal, meghatározott esetekben szélesebb körű szerződéses részmunkaidős szakemberek foglalkoztatása a személyi állomány minőségének javítását is szolgálja.

### 2. *Képesítés, továbbképzés*

A közigazgatás minden szintjén a vezetői állás betöltéséhez szakirányú egyetemi (főiskolai) végzett előírása ma már több, mint kívánatos. A közigazgatásban ugyanakkor képesítési feltétel lehet a gyakorlati idő és a speciális ismeretek elsajátítását bizonyító vizsga.

A nem vezető beosztású — érdemi munkát végző dlgozók, specialisták — képesítési előírásaiban a feladat jellegének megfelelő, elsősorban felsőfokú végzettség előírása indokolt. A képesítési minimumszinteket a beosztási szintekhez kapcsolódva differenciáltan alakítsuk ki, és ne a közigazgatási rendszer hierarchiája szerint.

A közszolgálat területére is igaz, hogy a személyzeti apparátusokban a személyi vezetőkön, munkatársakon múlik a döntések szakszerű előkészítése.

Az elmúlt évtizedekben elsődlegesen *politikai* tevékenység volt a személyzeti munka és napjainkban párosul azzal a régi törekvéssel, hogy szaktevékenységgé alakul megteremtvén a közép és felsőfokú képzés lehetőségét. Így teljesülhet az az elvárás is, hogy a személyzeti szervezetekben dolgozó (mintegy 13 ezer fő) iskolai végzettség szerinti összetétele feleljen meg az adott szervezet összdolgozói szakmai végzettségi, felkészültségi szintjének.

A közigazgatás területén a továbbképzés egyértelműen állami feladat. Célszerű a továbbképzést az átlagosan teljesíthető határig kötelezővé tenni, és az eredményes részvétel megfelelően ösztönözni. A továbbképzési rendszer a megszervezett alapképzésre építve ösztönözzön az új tudományos eredmények megismerésére, alkalmazására, az állandó *önképzésre.*

[11] Lásd: *Raft* Miklós: A személyi állomány szerepe a közigazgatás korszerűsítésében. Állam és igazgatás, 1983. február.

A fakultatív részvétel a továbbképzésben lehetőleg előmenetelt, címelnyerést, illetmény növelést eredményezzen, ha a dolgozó egyéb előírt feltételeknek is eleget tett. Ilyen esetekben a továbbképzés költségeinek nagy részét a dolgozó viselje.

### *3. Az előmenetel lehetősége*

A közigazgatásban dolgozók kontraszelekcióját erősíti az a helyzet, hogy kiszámíthatatlan, előre nem látható az egyéni karrier alakulása. A személyzeti munka gyakorlatát abba az irányba helyes továbbfejleszteni, melynek eredményeként azokon a területeken, ahol lehet, és a munkakör természete is megengedi, az egyéb feltételek is adottak, a teljesítménytől, a képzettségtől és szolgálati időtől függő *előléptetési* rendszert alakítsunk ki.

Olyan tervszerű munkastílus, szemlélet és gyakorlat kialakítására van tehát szükség, melynek keretében a közszolgálati dolgozók pályafutásainak szakaszait a pálya elkezdésétől a nyugdíjazásig tervszerűen meghatározhatjuk, biztos egzisztenciát kilátásba helyezve, teremtve. Ez a rendszer nem idegen a modern szocialista közigazgatástól, a gyökerei ismertek, kezdeti elemei (például a *kötött bértétel, a címrendszer*) már megtalálhatók.

A közszolgálatban, de különösen a közigazgatási szférában helyes volna a szocialista rendszerünkbe illeszthetően visszaállítani a *karrier-rendszer* intézményét és az ezt erősítő, elősegítő motivációk komplex eszköztárát.[12] Az egyéni karrier, az elvszerű, tudatos, előrelátó előmeneteli rendszer hatékonyabbá teheti a társadalmi nevelés folyamatát, a dinamikus előrehaladást és korszerűsítést.

A vezetői és a munkatársi posztokra történő kiválasztásnál olyan személyi tulajdonságokat kell előtérbe állítani, mint az *innovativitás, a kockázatvállalás, a konfliktusvállalás és megoldás, a kreativitás és dinamizmus.* Az ilyen elsődleges ismérvek alapján kiválasztottak szellemi tőkéjéből erősíthetők a közigazgatási apparátus minőségi fejlődésének tendenciái és tevékenységükben a társadalmi, a csoport és az egyéni érdekkonfliktusok megoldásakor a szakszerűség érvényesülhet. Így teremthető meg a közigazgatási apparátus igazi társadalmi rangja és az ott dolgozók presztízse is.

Szükséges felhívni a figyelmet a címrendszer használatának fonák oldalára, ugyanis — szerencsére egyre ritkábban, de előfordul, hogy nyugdíjazás előtt álló dolgozó kap tanácsosi, főtanácsosi címet. Ez talán önmagában nem hiba, ha valóban egy életmű késői elismeréséről van szó és nem szociális-jövedelmi kiegészítő juttatásról, mert az utóbbi esetből félre nem érthető következtetések vonhatók le a személyzeti munkáról, a kitüntetések értékéről és rangjáról.

A közigazgatás dolgozója időszakonként legyen alanyi jogon jogosult azonos szintű munkakörön belül magasabb bér, illetve cím elnyerésére. Az előmenetel általában fokozatosan történjék, ami nem zárja ki a soron kívüli előléptetéseket sem. A soron következő fokozatnál magasabb cím vagy bérkategória elérése csak akkor történjék, ha a dolgozó kiemelkedő munkát végez, az új pozícióra előírt feltételeknek megfelel és szakismeretét igazoltan is bővítette.

Természetesen a bérben, illetve a rangban való előmenetel esetén is kizáró ok a dolgozó nem megfelelő munkája. A pályafutás normatív jellegű elemeivel párhuzamosan, amely az állomány stabilitását segíti; törekedjünk a szükséges mértékű és indokolt minőségi szakmai mobilitás biztosítására, egyúttal a tervszerűbb cserékre is.

Az életpályát kezdő, első munkaviszonyt létesítő dolgozók esetében azokon a közszolgálati helyeken, ahol indokolt, a gyakornoki rendszer bevezetését fokozatosan általánossá lehet tenni. A közszolgálati előmeneteli rendszer részeként is a bérpolitikát és a bérszabályozást úgy szükséges fejleszteni, hogy a racionális létszámgazdálkodás mellett a közigazgatásban dolgozók bére biztosítsa a megfelelő megélhetés költségeit és vegye figyelembe legalább a keresetek reálértékének szinten tartását.

Az új előmeneteli rendszer és a hozzá szervesen kapcsolódó, differenciáltal tagolt közszolgálati bérrendszer bevezetése természetesen csak fokozatosan történhet meg. Az alapelvek következetes alkalmazásával a közigazgatás sajátosságaival adekvát személyzeti tevékenység szisztematikus megvalósítása nemcsak e munka presztízsét növeli, hanem hozzájárulhat a közigazgatásban — szélesebben a közszolgálatban — a dolgozók anyagi és erkölcsi megbecsülése növekedéséhez is.

### *4. A minősítés néhány új vonásáról*

A közigazgatásban a minősítés alapvető feladata annak tényszerű megállapítása, hogy a minősített dolgozó elvégezte-e, illetve hogyan végezte el munkaköri feladatát, egyúttal teljesítette-e a következő fokozatba való előrelépés feltételeit.

Az új jogszabály lehetővé teszi a vezetői önállóság tényleges biztosításával egyidejűleg az egyénnel való folyamatos törődést, és a konkrét követelmények teljesítésének folyamatos számonkérését is rendszeres — évenként ismétlődő — szóbeli értékelés keretében. A minősítés új eleme az egyénnek a saját minősítését is figyelembe vevő minősítési eljárás. Ez azt is igényli, hogy a minősített folyamatosan vizsgálja saját tevékenységét, viszonyát munkájához, kollektívájához, elöljáróihoz. Ez a mechanizmus joggal igazodik az elvégzendő, illetve a teljesített komplex vezetői feladatokhoz, így a minősítés tartalma kevésbé függ másodlagos, szubjektív mozzanatoktól.

Az önértékelés és a demokratizmus fejlesztése, szélesítése a minősítő munkában biztosíthatja, hogy a minősítés során az egyének tevékenysége értékelésében ne másodlagos érdek és értékszempontok preferálódjanak. Ezt segíti az is, hogy az évenkénti szóbeli értékelést a közvetlenül érintett kollektíva (közvetlen munkatársak, beosztottak) előtt végzik, miután azok véleménye közvetlenül, vagy közvetve az egyén munkájának értékelésébe is beépült. Ezek a szóbeli értékelések egyúttal a minősítés koncepcionális körvonalát képezhetik. A minősítések lebonyolítása a közigazgatásban is a jogszabály adta keretek között történik, ez azonban nem zárja ki a közigazgatás, az államigazgatás speciális lehetőségeinek érvényesítését, új módsze-

[12] Ezt a kérdést részletesen elemzi *Lőrincz* Lajos: „Karrierrendszer a közigazgatásban" című tanulmányában (Jogtudományi Közlöny, 1983. 3. szám), amelynek koncepciójával egyetértünk.

rek és eszközök használatát, olyanokét, amelyek egyúttal az apparátus közérzetét is javítják. E területen különös indokoltságát látjuk annak, hogy a minősítés az életút várható alakulására is utaljon. (Lásd az előmeneteli rendszernél vázolt koncepciót.)

Az egységes jogalkalmazás a személyzeti munkában is a törvényesség megvalósulásának egyik lényeges előfeltétele. Ez azonban nem mond ellent a konkrét személyi ügyek intézésénél a szocialista humanizmus, az igazságosság, a méltányosság etikai alapelvei érvényesülésének, ellenkezőleg ez erősíti a törvényességet is.

Végezetül pedig el kell várnunk a közigazgatásban dolgozó személyzetisektől, hogy saját munkájukból küszöböljék ki a formális elemeket, szorítsák vissza a bürokratikus jelenségeket, egyúttal tanúsítsanak határozott magatartást a személyzeti munkában, illetve a közigazgatás minden dolgozójától — beosztásra való tekintet nélkül — igényeljék a szocialista törvényesség és erkölcsi normák betartását.

A közigazgatási apparátus tevékenységének minőségi fejlesztése — mint a személyzeti munka alapvető célja — véleményünk szerint tehát feltételezi a közigazgatás szervezeti és funkcionális korszerűsítésének a felgyorsítását. Egyúttal magában foglalja az apparátus tevékenységében a szakszerűség (a konkrét szakmai, a jogi és a szolgálati tudás) szintjének jelentős emelését és — ami ettől elválaszthatatlan — az apparátusi szervek működése demokratizmusának, illetve a választott államhatalmi helyi önkormányzati-népképviseleti szervek irányító és kontroll funkciójának az elmélyítését.

# SZEMLE

*Zsivko Milanov egyetemi tanár*

## Az állami szervek fejlesztésének tendenciái a Bolgár Népköztársaságban

A Bolgár Népköztársaság fejlődésének jelenlegi szakaszára jellemző a műszaki-tudományos haladás fokozott szerepe a termelésben, az ellátásban és az irányításban. Kialakulnak az objektív előfeltételek ahhoz, hogy jelentősen növekedjék az ország fejlődésének üteme egészében véve, valamint az egyes körzetekben és államigazgatási, területi egységekben is.

A műszaki-tudományos haladás, mint globális jelentőségű tényező lényeges befolyást gyakorol az állami szervek rendszerének szervezetére és működésére, felépítésükre, hatáskörükre, munkafelfogásukra és munkamódszereikre. A műszaki-tudományos forradalom problémái már az összes állami szervek: a Nemzetgyűlés, a kormány, a minisztériumok, a népi tanácsok és végrehajtó szerveik, a gazdálkodó szervezetek vezetése számára az egyik alapvető feladatnak bizonyulnak. Emellett, mind országos, mind helyi szinten, a tudomány és a műszaki haladás problémáival foglalkozó, új szakosított szerveket hoznak létre.

Az ország társadalmi-gazdasági fejlődésére és különösen az állami irányításra döntő hatást gyakorol az emberi tényező. Szerepének növekedése a legszorosabban összefügg a műszaki-tudományos forradalom kibontakozásával, és ennek a társadalom életére gyakorolt hatásával. Ez elsősorban a tudományos megismerés fejlődésében nyilvánul meg, ami mindenekelőtt az emberi gondolkodás eredménye. Nem kisebb jelentőségű az a körülmény sem, hogy a tudományos vívmányok alkalmazása az életben ugyancsak emberi tevékenység révén valósul meg. Éppen ez határozza meg az emberi tényező aktivitása, illetve a műszaki-tudományos haladás és a társadalmi-gazdasági fejlődés üteme közötti objektív összefüggést. A lakosság minél szélesebb köre kapcsolódik be a műszaki-tudományos forradalom kibontakoztatásába irányuló aktív tevékenységbe a termelésben, az ellátásban és az irányításban, annál gyorsabban és hatékonyabban oldódnak majd meg a gazdasági, társadalmi és szellemi fejlődés konkrét problémái, emelkedik a lakosság életszínvonala. Ilyen módon a műszaki-tudományos forradalom a szocialista demokrácia sokirányú fejlesztésében, a dolgozóknak az irányításba való általános bevonásában az egyik fő tényezőnek bizonyul. A dolgozók széles körű részvétele ugyanilyen mértékben szükséges a társadalom szociális és szellemi fejlődéséhez is a jelenlegi időszakban.

Változások következtek be a szocialista demokratizmus fejlődésének minőségi jellemzőiben is. Most már nem egyik vagy másik tevékenység irányításában való valamilyen közreműködésről van szó, hanem a lakosság széles körű részvételéről az irányítási ciklus valamennyi szakaszában: a politikai célok kitűzésében, a tervezésben, a végrehajtás megszervezésében, az ellenőrzésben. Emellett a dolgozók szerepe ebben a folyamatban egyre inkább meghatározó jellegűvé válik. A szocialista demokrácia a népi önigazgatás szakaszába lép. Nő a képviseleti szervek szerepe. Kiterjedtebben alkalmazzák a gyakorlatban a közvetlen demokrácia intézményeit. Ez lényeges módosításokat eredményez a végrehajtó-rendelkező szervek kialakításában és felépítésében, a képviseleti szervekkel, a társadalmi szervezetekkel való kölcsönös kapcsolataikban. Erősödik a dolgozók közvetlen részvétele egy sor termelési, szociális és szellemi folyamat irányításában. Megnőtt a dolgozó kollektívák szerepe a szocialista irányításban. Testületi szervek alakultak a dolgozó kollektívák képviselőinek legszélesebb körű részvételével, s ezekre fontos funkciókat ruháztak át a gazdálkodó szervezetek irányítása terén. A szervezetek és intézmények széles körében bevezették a pályázatot és a választási elvet a vezető káderek kijelölésére.

Az emberi tényező által az állami szervek rendszerének fejlődésére gyakorolt hatásnak más aspektusa is van. A szocialista társadalom feltételei között az emberről való gondoskodás fő és meghatározó cél az állam és az egész politikai rendszer tevékenységében. A szociálpolitika a szocialista állam egyre több funkciójának tartalmává válik, áthatja az állami szervek egész tevékenységét. Az emberi erőforrások újratermeléséről, a lakosság életszínvonalának emeléséről való gondoskodás váltotta ki a működő állami szervek és szervezetek átalakítását és újak felállítását. Fokozódott annak szükségessége, hogy a szociálpolitika terén hatékonyabban összehangolják az összes állami és társadalmi egységek tevékenységét.

A végrehajtó-rendelkező szervek fejlődésére jelentős hatást gyakorol a területi tényező is. Megnőtt a helyi nyersanyag, az energia- és munkaerőforrások jelentősége a termelésben és az ellátásban, ez pedig növeli a területi népi tanácsok és végrehajtó szerveik

*Zsivko Milanov* egyetemi tanár, Szófiai Egyetem Jogi Kara (Szófia).

jelentőségét is a társadalmi és gazdasági folyamatok irányításában. Fokozódott a gazdálkodó szervezetek részvétele a települések infrastruktúrájának, a szociális problémáknak a megoldásában. Ez módosította a helyi tanácsok és a gazdálkodó vállalatok közötti kölcsönös kapcsolatokat is.

A szocialista építés gyakorlata megmutatta, hogy a lakosság mindennapi szükségleteinek kielégítésével kapcsolatos problémákat akkor lehet a legjobban megoldani, ha ezt az államigazgatás alsó egységeire bízzák: a községi népi tanácsokra és a dolgozó kollektívákra. Ennek alapja az a körülmény, hogy objektíve az alsó szinteken a legkedvezőbbek a feltételek a dolgozók szükségleteinek felkutatására és kielégítésére, valamint az állampolgárok legszélesebb részvételére a folyamatok irányításában.

Az utóbbi öt évben lényeges változások történtek a Nemzetgyűlés szervezetében és tevékenységében is.

Mint egyedüli törvényalkotó szerv, a Nemzetgyűlés 52 törvényt hozott, ezekből 12 új, 17 hatályos jogszabályok módosítása és kiegészítése, 12 az Államtanács által kibocsátott normatív törvényerejű rendeletek jóváhagyásáról és 11 az ország társadalmi-gazdasági fejlesztési tervének és költségvetésének elfogadásáról szól. Az elfogadott jogszabályok között található a Családjogi Törvénykönyv, a Munka Törvénykönyve és a népszavazás tartásáról szóló törvény.

Nő az Államtanács és a társadalmi szervezetek szerepe törvénykezdeményezések előterjesztése terén. Így pl. az új Családjogi Törvénykönyv tervezetét az Államtanács és a Hazafias Front Nemzeti Tanácsa dolgozta ki és terjesztette a Nemzetgyűlés elé, az új Munka Törvénykönyvének tervezetét pedig az Államtanács és a Bolgár Szakszervezetek Központi Tanácsa.

A társadalmi tömegszervezetek központi szervei önállóan is gyakorolják az Alkotmányban biztosított törvénykezdeményezési jogukat. Így pl. a szövetkezetekről szóló törvény tervezetét a Központi Szövetkezeti Szövetség készítette elő és terjesztette a Nemzetgyűlés elé.

Törvényalkotói tevékenységének menetében a Nemzetgyűlés egyre szélesebb körben használja fel az előzetes közvéleménykutatást a tárgyalt törvénytervezeteket illetően, szociológiai, gazdasági és más vizsgálatokat végeznek. Széles körű népi vitára bocsátották a népszavazás tartásáról szóló törvény tervezetét és a Munka Törvénykönyvének tervezetét. Az állampolgárok milliói voltak részesei ennek a folyamatnak. Így a népszavazás tartásáról szóló törvény nyilvános vitájának eredményeként 5489 javaslatot tettek. A törvény végleges elfogadása alkalmával 27 módosítást és kiegészítést eszközöltek a tett javaslatok alapján a szövegben. A Családjogi Törvénykönyv tervezetét 91 000 gyűlésen, 3 512 063 állampolgár részvételével vitatták meg. A Nemzetgyűlés kodifikációs bizottságához 39 500 javaslat érkezett.

A Nemzetgyűlés 1986. évi novemberi ülésszakán lényeges módosításokat iktattak be a Bolgár Népköztársaság legfelsőbb képviseleti szervének ügyrendjébe, az állandó bizottságainak szervezetét és tevékenységét illetően. Ezeket olyan hatáskörrel ruházták fel, hogy vizsgálatokat szervezzenek az államigazgatás tökéletesítésének, a gazdaság fejlesztésének alapvető kérdéseiről, a szociálpolitika és a művelődéspolitika problémáiról, a külpolitika és a művelődéspolitika problémáiról, a külpolitikai kapcsolatokról, a műszaki-tudományos vívmányok bevezetéséről, a dolgozók szükségleteinek komplex kielégítéséről. E vizsgálatok eredményei alapján javaslatokkal fordulhatnak a Nemzetgyűléshez, az Államtanácshoz vagy a Minisztertanácshoz.

Az állandó bizottságok jogállásában új, lényeges mozzanat, hogy bővültek jogaik a nemzetgyűlési aktusok érvényesülésének szférájában. Felruházták őket azzal a joggal, hogy határozatokat hozzanak a Nemzetgyűlés törvényeinek és határozatainak, valamint az Államtanács törvényerejű rendeleteinek és határozatainak végrehajtásával kapcsolatos szervezési problémákról. Ilyen módon a Nemzetgyűlés állandó bizottságai a Nemzetgyűlés olyan aktív, folyamatosan működő szerveivé alakulnak át, amelyek nemcsak a legfelsőbb képviseleti szerv és az Államtanács aktusainak előkészítésében, hanem azok érvényre juttatásában is aktív részvételt vállalnak. Kötelesek rendszeresen vizsgálni és tanulmányozni a törvények és a törvényerejű rendeletek alkalmazásának gyakorlatát és hatékonyságát. E célból nyilvános üléseket tartanak, a dolgozó kollektívák, az állampolgárok, a szakemberek, az intézmények, szervezetek, valamint a tömegtájékoztatási eszközök képviselőinek részvételével. Ezeken az üléseken valamennyi jelenlevő javaslatokat tehet a jogalkotás továbbfejlesztésére és a jogalkalmazó szervek tevékenységének tökéletesítésére.

A Nemzetgyűlés ügyrendjének módosításával az állandó bizottságok ellenőrző tevékenységének minőségileg új vonásai jelentek meg. Kiterjedtebb és hatékonyabb lehetőségeket kaptak arra, hogy orvosolják a törvény vagy az Államtanács törvényerejű rendeletének előírásaitól való eltéréseket, amelyeket az ellenőrzési folyamat menetében tártak fel. Ha az állandó bizottságok a Nemzetgyűlés vagy az Államtanács normatív aktusainak vagy határozatainak megsértését tárják fel, ezeknek a jogsértéseknek a kiküszöbölése érdekében kötelező iránymutatásokat adhatnak az illetékes miniszteretnek, más hatóságok vezetőinek, a népi tanácsok végrehajtó bizottságainak, a gazdálkodó szervezetek és ezek egyesülései vezetőinek.

A BKP XIII. kongresszusa új, lényeges mozzanatokkal járult hozzá a szocialista demokratizmus kibontakoztatásához a helyi államhatalmi és államigazgatási szerveknél. Ennek alapján a BKP KB Politikai Bizottsága jóváhagyta az „Alapelvek a népi tanácsok funkcióinak és felépítésének további tökéletesítésére" c. dokumentumot, s ezzel összhangban a Minisztertanács meghozta 1986. június 18-i, 32. sz. határozatát.[1] Mindkét dokumentumban központi helyet kap az az elgondolás, hogy erősíteni kell a népi önigazgatást a megyékben és a községekben, fokozni kell a népi tanácsok szerepét az állami politika kialakításában, konkretizálásában és helyi végrehajtásában.

Nőtt a megyei és a községi népi tanácsok szerepe az ország társadalmi-gazdasági és műszaki-tudományos fejlődésének gyorsításában. Ezzel összhangban jelentősen bővültek a megyei, sőt — meghatározott tevékenységi formák tekintetében — a községi népi tanácsok tervezési-szabályozó funkciói és hatásköre. Ma a megyei népi tanácsok részt vesznek az ország egységes társadalmi-gazdasági fejlesztési tervének, a termelőerők területi elhelyezésére vonatkozó általános vázlatnak a kidolgozásában, az állami tervvel összhangban kidolgozzák a megyék fejlesztési stratégiáját, különböző tevékenységi irányokra vonatkozóan területi programokat hagynak jóvá, összehangolják és ellenőrzik az országos területfejlesztési programok végrehajtását. Biztosítják a területi egységek komplex fejlesztését és e körben valamennyi vállalatra és szervezetre nézve kötelező követelményeket állapíthatnak meg a területen, a helyi erőforrások hatékony felhasználásá-

[1] Ld: a Dörzsaven vesztnik 1986. 51. számát.

val, a természeti környezet védelmével, az árutermeléssel és a lakossági szolgáltatásokkal kapcsolatos problémákat illetően stb.

Bővülnek a megyei és a községi népi tanácsok olyan irányú jogai, hogy bevezessék a műszaki-tudományos eredményeket a vállalatok és szervezetek tevékenységébe és egészében véve a területen.

Az átrendezés egyik fő irá: ,a a lakossági szükségletek kielégítésével kapcsolatos összes tevékenységi formák decentralizálása a községi népi tanácsokhoz. Ez megteremti a feltételeket a szükségletek komplex kielégítésére, a dolgozók aktív részvételére a települések életének megszervezésében. A községi népi tanácsokra bízták a lakossági kereskedelmi ellátást és a közszolgáltatásokat, a közforgalmú közlekedést, a helyi utak felújítását és fenntartását, a szakorvosi rendelőintézeti ellátást, a szociális gondozást, a tömegsport és a turizmus fejlesztését, az iskola előtti nevelést és a középfokú oktatást.

Kötelesek ellenőrizni a mezőgazdaságilag művelt területek, az erdőállomány és a legelők, a folyók, a talajvizek és a kőfejtők hasznosítását és a velük folytatott gazdálkodást. Egyedüli beruházóként lépnek fel a települési rendszerek műszaki és szociális infrastruktúrájának kiépítésében. Széles körű lehetőségek nyílnak a települési rendszerek komplex alakítására és fejlesztésére, az anyagok és eszközök ésszerű felhasználására.

Mindez a községi népi tanácsok önállóságának megszilárdítását és a község szempontjából jelentős feladatok megoldását célozza, a lakosság legszélesebb körű részvételével a szociális, gazdasági és kulturális folyamatok területi irányításában.

Lényeges változások történtek mind a központi, mind a helyi végrehajtó-rendelkező szervek felépítésében, összetételében, funkcióiban és hatáskörében. Itt elsősorban a Bolgár Népköztársaság Minisztertanácsát kell említeni. Ennek belső felépítésében és tevékenységének szervezésében a Nemzetgyűlés az 1986. március 21-i határozatával lényeges változtatásokat hajtott végre. Megszűntek az összes gazdasági minisztériumok, kivéve a Közlekedési, valamint a Földművelési és Erdőgazdasági Minisztériumot. A gazdasági tevékenység operatív irányítását a gazdálkodó vállalatokhoz decentralizálták, amelyek önigazgatási szervezeti jogkört kaptak. Emellett a gazdasági tevékenységek valamennyi fő irányának megfelelően gazdasági egyesülések vagy társulások alakultak, amelyek országos szinten oldják meg a problémákat, összehangolják és ellenőrzik a hozzájuk tartozó gazdálkodó vállalatok tevékenységét. Egyidejűleg a Minisztertanács mellett megalakult a Gazdasági Tanács, mint a kormány segítő szerve, hogy kidolgozza és érvényre juttassa az ország gazdaságpolitikáját.

A szociálpolitika, az oktatási, a művelődési és a tudománypolitika kidolgozására a Minisztertanács mellett megalakult a Szociális Tanács és a Szellemi Fejlesztési Tanács.

A Gazdasági Tanács, a Szociális Tanács és a Szellemi Fejlesztési Tanács elnökből, elnökhelyettesekből, titkárból és tagokból áll. Az elnököt a Nemzetgyűlés választja, a tanács további tagjait az Államtanács nevezi ki. E tanácsok szervezetét és működését a Minisztertanács által jóváhagyott szabályzat szabályozza.[2]

A Gazdasági Tanács testületi szervként épül fel, amelyben kidolgozzák és megvitatják a kormány elé kerülő gazdaságpolitikai tervezeteket, kidolgozzák az ország társadalmi-gazdasági fejlesztési tervének teljesítésére irányuló gazdasági, szervezési és más intézkedéseket.

A Gazdasági Tanács és a többi tanács az ország általános érdekeivel összhangban integrálja a különböző szervezetek, egyesülések és intézmények tevékenységét, megteremti az önigazgatási szervezetek és alsóbb egységek működésének és fejlődésének feltételeit.

A kormány mellett működő tanácsok tevékenységének és hatáskörének keretei konkrétabban az alábbiakban jelölhetők meg: a stratégia kidolgozása és a célok konkretizálása a fejlesztésben, a célok megvalósításának elősegítése; az Állami Tervbizottság támogatása az illető tevékenységi szférára vonatkozó hosszú távú és éves fejlesztési tervek kidolgozásában, az önigazgatási szervezetek tevékenységének összehangolása és ellenőrzése a megfelelő szférában.

A bizottságok az általuk kiadott dokumentumok révén gyakorolják irányítási funkciójukat, amelyek minisztertanácsi dokumentumok hatályával bírnak. Ezek a dokumentumok a minisztériumok, a gazdálkodó szervezetek és a népi tanácsok végrehajtó bizottságai által kötelezően végrehajtandók. Itt azonban hangsúlyozni kell, hogy nem bocsáthatnak ki normatív dokumentumokat. Ez a jog csak a kormányt illeti meg.

[2] Ld: a Dörzsaven vesztnik 1986. 66. szám.

Az új struktúrák érvényesülésének gyakorlata és a hatáskörök újraelosztása az államigazgatásban némi módosításokat eredményezett ezekben az eredeti elgondolásokban, és meghatározott tendenciák rajzolódtak ki. Bebizonyosodott, hogy a pusztán módszertani iránymutatás nem elégséges ahhoz, hogy hatékony irányítási ráhatással befolyásolják az állami politika érvényesülését a gazdaságban, a szociális szférában és a szellemi életben. Ezért a Minisztertanács mellett működő bizottságoknak aktívabb álláspontot kellett elfoglalniuk a gazdasági egyesülésekkel, a második és harmadik szinten elhelyezkedő szervezetekkel szemben. Ez különösen világosan a Szellemi Fejlesztési Tanácsnál jutott kifejezésre, amely a magához hasonló szervek egész rendszerét építette ki a megyékben és a községekben.

A gyakorlat fogja megmutatni, mi lesz ezeknek a bizottságoknak a további sorsa: megszilárdulnak-e a Minisztertanács kisegítő, koordináló szervének minőségében, vagy sajátos csúcsminisztériummá növik ki magukat.

A kormány új struktúrájában erősen megnőtt az Állami Tervbizottság és az Állami Kutatási és Technológiai Bizottság szerepe.

A komplex megközelítésre való áttérés a tervezésben olyan feladatot állított az Állami Tervbizottság elé, hogy gyökeresen szervezze át tevékenységét, mentesítve magát a vállalatok és szervezetek feletti kicsinyes gyámkodástól, és fő figyelmét az ország fejlesztésében az országos célok és az országos mérlegek megvalósítására fordítsa. Országos szinten hagyják majd jóvá azokat a normatívákat és ismérveket, amelyek révén szabályozni fogják a gazdálkodó szervezetek tevékenységét.

Hangsúlyozni kell, hogy ezek az irányítási ráhatásoknak főként gazdasági eszközei: árak, adótételek, hitelkamatlábak, normatívák a lakossági szükségletek áruval és szolgáltatásokkal történő kielégítésének szintjére, a kivitelre szánt áruk termelésére adott állami megrendelésekre, a tőkebefektetések felhasználásának határidői, normatívák az amortizációs leírásokra stb.

Az egykori „A tudomány és a műszaki haladás Állami Bizottsága" megszűnt. De ezzel egyidejűleg két új funkcionális rendeltetésű központi végrehajtó-rendelkező szerv alakult: a Kutatási és Technológiai Állami Bizottság, valamint a Minisztertanács mellett működő Tudományos Bizott-

ság. Míg a Tudományos Bizottság az akadémiák és a felsőfokú tanintézetek tudományos tevékenységének összehangolásával foglalkozik, addig a Kutatási és Technológiai Állami bizottság fő feladata az ország technológiai politikájának, a technológiai mérlegeknek a kidolgozása és megvalósítása, valamint az új technológiák továbbadása.

A komplex megközelítés a népi tanácsok végrehajtó szerveinek szervezési-funkcionális struktúráiban is visszatükröződött. Az apparátus végrehajtó-rendelkező egységei elvileg mint ágazati és funkcionális irányító szervek, elkülönülő állami tevékenységekként épülnek fel: igazgatóságok, osztályok, szolgálatok. Az új abban nyilvánul meg, hogy a hasonló és funkcionálisan összefüggő tevékenységeket (illetve szakosított szerveket) egyazon irányban csoportosították, a végrehajtó bizottság egyik hivatásos tagjának: az elnöknek, az elnökhelyettesnek vagy a titkárnak a vezetése alatt. A megyei és a nagyközségi népi tanácsok apparátusában ezek az irányok a következők:

*1.* fejlesztés (átfogja a tervezést, a pénzügyeket, az árakat, az anyagi és munkaerő-tartalékokat, a műszaki-tudományos apparátust);

*2.* gazdasági tevékenységek (a közfogyasztási cikkeket gyártó és a szolgáltató helyi gazdálkodó vállalatok, kapcsolatokat tartva és együttműködve az országos jelentőségű vállalatokkal);

*3.* építésügy (városépítés, építészet, építkezés, közművesítés);

*4.* szociálpolitika (egészségügy, szociális ellátás, lakáspolitika, anya- és gyermekvédelem, sport, pihenés, turizmus);

*5.* szellemi fejlődés (oktatás, kultúra, tudományos kapcsolatok);

*6.* az állampolgárok társadalmi érdekeinek és jogainak védelme (a közrend megtartása, a honvédelem támogatása, a népi tanács tevékenységeinek jogi biztosítása, adminisztratív-jogi szolgáltatás a lakosság részére, az állampolgárok panaszainak intézése, együttműködés a bírósági és az ügyészségi szervekkel).

Egy irány kivételével (gazdasági tevékenységek), a többi irány felett irányítást gyakoroló hivatásos végrehajtó bizottsági tag mellett kisegítő testületi szervek alakultak, amelyek megvitatják az őket érintő szféra fejlesztési problémáit, összehangolják a különböző igazgatási szervek és intézmények tevékenységét. Ezek a szervek a következők: a megyei (községi) tervbizottság, a városépítészeti, építészeti és építésügyi tanács, a szociális tanács szellemi fejlesztési tanács és az állampolgárok társadalmi érdekeinek és jogainak védelmére alakult tanács. E tanácsokba társadalmi tanácsadók (legalább a létszám 50%-ában), az adott tevékenységi irányban működő osztályok és főosztályok vezetői, a társadalmi szervezetek, az érdekelt gazdasági szervezetek és intézmények vezetői kerülnek be. A tervbizottság és a tevékenységi irányok szerinti tanácsok személyi összetételét az illetékes megyei, illetve községi népi tanács ülésszakán hagyják jóvá.

Milyen reményeket fűzhetünk a népi tanácsok végrehajtó szerveinek új szervezeti-funkcionális struktúrájához? A cél az, hogy a hasonló és funkcionálisan kapcsolatban álló egységek között nagyobb fokú együttműködést érjünk el, hogy mentesítsük a végrehajtó bizottságot sok apró-cseprő probléma intézésétől, amelyek a munka menetében a szervek között keletkeznek. Ahogy erősödik a testületek szerepe az egyes tevékenységek egészében vagy ágazatonként történő fejlesztésével kapcsolatos problémák megvitatásában és eldöntésében, létrejönnek annak feltételei, hogy kihasználjuk a komplex megközelítés előnyeit, növeljük a szakszerűséget az irányításban. Az új struktúrák arra is lehetőséget teremtenek, hogy pontosabban határolják el a végrehajtó apparátus egyes egységeinek tevékenységét, hatáskörét, hogy elkerüljék a hatáskörök megkettőzését, továbbá, hogy eltüntessék a „fehér foltokat" a gazdasági, a szociális és a szellemi folyamatok irányításában.

A legutóbbi években lényeges változások történtek a gazdaságirányításban. Határozottan erősödött a gazdasági tényezők szerepe. Sor került az operatív irányítás decentralizálására. A gazdálkodó szervezetek önigazgatásának eszméje egyre inkább kezdett utat törni magának. Alaposan kidolgozták és széles körben megvitatták a BKP KB februári (1985) és januári (1986) plénumán, ezután pedig jóváhagyták a XIII. pártkongresszus dokumentumaiban is.

Az új Munka Törvénykönyvének elfogadásával ez az elgondolás a gazdasági szervezetek önigazgatási feltételek közötti irányításának számos problémájára vonatkozóan jogi szabályozási formát öltött.

A Munka Törvénykönyve a dolgozó kollektívákat a vállalatoknál és szervezeteknél mint az irányítás alapvető alanyait emelte ki. Rájuk hárul, hogy gazdálkodjanak a szocialista tulajdonnal, megszervezzék az állami terv és az ellentervek végrehajtását, meghatározott módon elosszák a vállalat jövedelmeit és részt vegyenek annak irányításában.

A dolgozó kollektívák két válfaját különböztetik meg: a) az elsődlegest, amely az összes munkásbrigádokból áll és b) az alapkollektívát, amely átfogja a vállalat összes dolgozóit, akik a vállalat tevékenységi tárgyának megfelelően közös feladatokat látnak el, és állandó munkakapcsolatban és szociális kölcsönhatásban állnak.

Az elsődleges dolgozó kollektíva szervei: a dolgozók közgyűlése, a brigádtanács és a brigádvezető.

A dolgozó alapkollektíva szervei: a dolgozók közgyűlése (a kisebb vállalatoknál), illetve a bizalmik közgyűlése (a nagyobb vállalatoknál), a gazdasági tanács és harmadsorban a vállalat vezetője.

A közgyűlésnek igen széles hatáskore van: megválasztja és felmenti a gazdasági tanácsot és a vállalat vezetőjét; elfogadja az ellentervet és a kollektív munkaszerződést; intézkedéseket fogad el a dolgozó kollektíva szociális fejlesztését illetően; elfogadja a belső gazdaságos elszámolásra és a vállalaton belüli munkabérezésre vonatkozó szabályokat; megvitatja és elfogadja a vállalat fejlesztésének irányait; megvitatja és elfogadja a gazdasági tanács és a vállalat tevékenységéről szóló éves beszámolót; intézkedéseket fogad el a szocialista tulajdon védelmére stb.

A gazdasági tanács 7—21 tagból áll, akiknek legalább a fele közvetlenül a termelésben foglalkoztatott dolgozó. A vállalat vezetője a törvénynél fogva tagja és elnöke a gazdasági tanácsnak. A gazdasági tanács megbízatása két évre szól.

A gazdasági tanács kidolgozza az összes kérdéseket, amelyek döntés végett a közgyűlés elé kerülnek, ezután pedig megszervezi a hozott határozatok végrehajtását. A gazdasági tanácsban megvitatják továbbá az összes fontosabb kérdéseket a termelési folyamatok irányításával, a termékek minőségével, a munkások és alkalmazottak szakmai továbbképzésével kapcsolatban stb.

A vállalat vezetője egyszemélyi vezetés alapján irányítja a vállalat egész tevékenységét, és biztosítja feladatainak teljesítését.

Mint a kifejtettekből kitűnik, már kiépül és működik a szocialista gazdálkodó szervezetek irányításának új rendszere, amely jelentősen különbözik a klasszikus gazdasági igazgatás-

tól. Magában foglal olyan tömegszerveket, mint a vállalat munkásainak és alkalmazottainak közgyűlése, a gazdasági tanács mint testületi szerv és az egyszemélyi vezetőt.

Felmerül ilyen fontos elméleti kérdés: miféle szervek ezek? Végrehajtórendelkező jellegük van-e ezeknek a szerveknek? Állami szervek-e egyáltalán? Ha ezt a kérdést az államigazgatási jog jelenlegi ismérvei szerint döntjük el, bizonyára tagadólag válaszolunk rá, vagy legjobb esetben igen sok fenntartással fogunk élni. De pontosabb választ adhatunk, ha az állami szerv jellemzését összhangba hozzuk a szocialista állam új tartalmával az önigazgatás feltételei között. Ezért emlékeztetni kell arra, hogy a szocialista állam mind irányító apparátusként, mind az összes dolgozók általános politikai szervezeteként megjelenik. Éppen ezt a második mozzanatot olykor mellőzik, holott pontosan ez válik meghatározóvá az össznépi államban. Következésképpen, logikus elfogadni, hogy amikor megváltozik a szocialista állam jellege, amikor az önigazgatás válik az alapvető tartalmává, meg fog változni az állami szerveknek mind a formája, mind a tartalma. Egyre nagyobb részük népi önigazgatási szervvé alakul majd át.

Erre a képviseleti szerveknél a legkedvezőbbek a feltételek. Megalakulásuk módja, tevékenységük tartalma, lakossági kapcsolataik és munkájuk formái révén minden előfeltételük megvan ahhoz, hogy ne csupán államhatalmi szervekként, hanem a népi önigazgatás szerveiként is működjenek.

Az új önigazgatási szervek, amelyek az új Munka Törvénykönyve alapján alakultak meg a vállalatoknál és más gazdálkodó szervezeteknél, a képviseleti szervekre vonatkozó elvekhez közelálló elvek szerint alakulnak és működnek. Mi több, bennük egy rendszerben egyesül az államhatalom gyakorlásának mindhárom formája: a közvetlen (a közgyűlés), a képviseleti (a gazdasági tanács) és a szakmai (a vállalatvezető). Ezek új típusa állami szervek, amelyek egyesítik magukban a dolgozók általános és döntő részvételét a gazdasági és társadalmi folyamatok irányításában, valamint a személyes felelősséget a konkrét feladatok teljesítése során.

A népi önigazgatás szervei jellegüknél fogva és ama körülmény folytán állami szervek, hogy az állami (össznépi) szocialista tulajdonnal való gazdálkodás céljából, az általános állami érdekeknek a csoportérdekekkel és a munkások és alkalmazottak személyes érdekeivel való összekapcsolása végett alakulnak. De ezek az össznépi állam állami szervei, amely elvesztette az összes előző állami rendszereknél lényeges osztályjelleget, és egyre inkább a dolgozók mindent átfogó szervezetévé, az egész nép egységes önigazgatási rendszerévé alakul át.

*Solt Kornél*

## A nyelv határozatlansága és a jogalkalmazás

Minden információ, amelyet egy természetes nyelven fogalmazunk meg és közlünk, többé-kevésbé pontatlan, határozatlan. Sőt, a nyelvi információknak gyakran van többféle értelme. Pl. ez a szöveg: „Hullanak a levelek" mást jelent, ha azt valaki akkor mondja ki, amikor látja a lépcsőházban, hogy a postás véletlenül leveleket ejt ki a kezében tartott levélkötegből és mást, ha azt őszi sétája során mondja ki a pilisi erdőben.[1]

Leibniz hirdette meg azt a programot, amelynek a célja a természetes nyelvek pontatlanságainak a kiküszöbölése. Az ő elképzelései alapján a matematikai logika művelői tettek és tesznek kísérleteket teljesen egyértelmű mesterséges nyelvek kidolgozására.

Törekvéseik azonban nem segítenek a jogászok gondjain, minthogy a jogalkotás és a jogalkalmazás nyelve — érthető módon — mindig egy természetes nyelv, összes említett negatív adottságával együtt.

Akik a jogot művelik (pl. bírák, ügyészek, ügyvédek), — általában — nem tekintik örömteli jelenségnek a nyelv *határozatlanságát.* Sok jogász — pályája végére érve — tevékenységének jelentős részét úgy jellemezheti, mint egyfajta küzdelmet a jogi terminusok határozatlansága ellen. És rezignáltan azt is megállapíthatjuk, hogy a jogi műnyelv — minden pontosítási törekvés ellenére — pontatlan és határozatlan marad (ha kisebb mértékben is, mint a pontosítás előtt volt).

Az alábbiakban a következő kérdésekkel foglalkozom: *1.* Mit értünk a nyelv határozatlanságán? *2.* Van-e éles határa a határozatlanságnak? *3.* Ki lehet-e küszöbölni a határozatlanságot a jogi műnyelvből? *4.* Öröklődik-e a határozatlanság? *5.* Van-e pozitív oldala is a nyelv határozatlanságának?

### *1. Mit értünk a nyelv határozatlanságán?*

A nyelv határozatlansága közismert és alapvető jelenség.[2] Mégsem felesleges egy pillantást vetni arra a kérdésre, hogy miben is áll egy nyelvi kifejezés határozatlansága.

A nyelvnek (így a jogi műnyelvnek is) van egy leíró funkciója is. A nyelvi kifejezések valamit megjelölnek a való világból. A nyelvi kifejezéseket (logikai szempontból) szokás felosztani: *a) individuum-nevekre, b) predikátumokra* és *c) állításokra.* Egy individuum-név jelölete az objektív világban egy *individuum,* vagyis egy egyetlen objektum (pl. a „Budapest" névé fővárosunk), egy *predikátumé* (pl. „piros", „magas", „jogi személy") egy *tulajdonság* és egy állításé (pl. „A Duna a Fekete-tengerbe ömlik") egy *tény.*

Mikor *határozott* egy nyelvi kifejezés? Egy individuum-név akkor, ha az pontosan *egy* bizonyos individuumot jelöl,[3] egy predikátum akkor, ha annak egy bizonyos *extenziója* van (ennek a fogalmára rögtön visszatérek), egy állítás akkor, ha az egyértelműen vagy *igaz* (a tartalma megegyezik a tényekkel), vagy *hamis* (az ellenkező esetben).

Ha a fenti kikötések nem teljesülnek, akkor a kérdéses nyelvi kifejezés *határozatlan.*

A továbbiakban főként a predikátumok határozatlanságával foglalkozom. Mit értünk egy predikátum terjedelmén (extenzióján)? Azt a dologösszességet (halmazt), amely mind-

---

*Solt Kornél* ny. fővárosi bírósági tanácselnök (Budapest).

[1] Ma elfogadott a nyelvészetben az a nézet, hogy egy nyelvi kifejezésnek nincs egyértelmű jelentése, ha azt kiszakítjuk a *szöveg összefüggéseiből* és abból a *szituációból,* amelyben elhangzik. (Barwise és Perry indította el az ún. szituáció-szemantikai kutatásokat.)

[2] Sok igazság van Bertrand Russell megállapításában: „...a határozatlanság sokkal jelentősebb a megismerésben, mint ahogyan azt sokan vélik. Azt, hogy — bizonyos mértékben — minden határozatlan, nem észleljük, amíg nem kíséreljük meg a pontosítását. De minden, ami pontos, annyira távol áll mindattól, amit elgondolunk, hogy — amikor kimondjuk — egy pillanatig fel sem tudjuk tételezni, hogy azt értjük-e azon, amit gondoltunk". ([5], 206. old.) — Egyébként Bertrand *Russell* már 1923-ban kifejtette azt, hogy a nyelvi jelek — szinte kivétel nélkül — szükségképpen határozatlanok. ([4], 85—86. old.)

[3] A határozatlan individuum-nevekről pl. *Zemach* [9]-ben találunk értékes fejtegetéseket. (Az egyedi objektumok térbeli és időbeli határai mindig bizonytalanok.)

azokból az individuumokból áll, amelyek rendelkeznek a predikátumban megnevezett tulajdonsággal. Pl. a „magyar állampolgár" predikátum extenziója mindazoknak a személyeknek az összessége (halmaza), akik (most) magyar állampolgárok.

Egy predikátum csak akkor határozott, ha van egy (és *csak* egy) olyan halmaz, amely a fentieknek megfelelően a predikátum extenzióját reprezentálja. Az ellenkező esetben, ha tehát vannak „kétes esetek" is, a kérdéses predikátum határozatlan. Pl. a „magyar állampolgár" predikátum csak akkor tekinthető határozottnak, ha annak segítségével (most) minden embert egyértelműen két csoportba lehet osztani: a magyar állampolgárok és a nem-magyar állampolgárok csoportjába. (Sajnos, ez a jogi predikátum sem határozott, mert a magyar állampolgárságnak vannak kétes esetei.)

De vegyünk egy nyilvánvalóbb példát. Az „egészséges" predikátum határozatlan, mert segítségével nem lehet az embereket egyértelműen egészségesekre és nem-egészségesekre felosztani. E két csoport közé beékelődnek a „kétes esetek", amikor objektíven és szubjektíven egyaránt kétséges, vajon az illető a két csoport melyikébe tartozik. A kétes esetek alkotják egy határozatlan predikátum ún. „bizonytalansági sávját".[4]

### *2. Van-e éles határa a határozatlannak?*

Ha így tesszük fel a kérdést, aligha lehet kétségünk az iránt, hogy a helyes válasz: nemleges. Egy határozatlan szónak (terminusnak) nem lehetnek éles határai. Az ellenkező álláspont nyílt önellentmondásnak tűnik. Mégis foglalkozni kell ezzel a kérdéssel, mert bőven lehet találni ilyen ellentétes álláspontokat is. (Példa erre M. Bunge [1], I. 98. old., Ziembiński [10], 38. old.) Ezt a (szerintem téves) álláspontot szeretném a kiváló lengyel kortárslogikus, Zygmunt Ziembinski alábbi véleményével illusztrálni:

Ez a szó (predikátum): „lusta" — kétségtelenül határozatlan, mert számos olyan személy van, akik esetében objektíven és szubjektíven egyaránt kétséges, hogy lusták-e. Ezek szerint a „lusta" terminus segítségével — véli Ziembiński — tetszőleges individuumok ún. „tárgyalási univerzumát" három tartományra lehet felosztani. Ezek:

*a)* a határozottan lusták,
*b)* a határozottan nem-lusták és
*c)* a kétes esetek tartománya.

Az első tartományba tartoznak a kérdéses tulajdonság *pozitív* prototípusai, a másodikba a *negatív* prototípusok és a harmadikba, a „lusta" név *bizonytalansági sávjába,* mindenki más, tehát mindazok, akik sem nem kifejezetten lusták, sem nem kifejezetten nem-lusták.

Ziembiński szerint *éles határ* van a fenti 3 tartomány között. A „lusta" szó bizonytalansági sávját két élesen meghúzható határvonal (ún. „demarkációs vonal") választja el mindkét irányba, mind a kétségtelen pozitív esetek, mind a kétségtelen negatív esetek irányába.

Úgy vélem, könnyű belátni, hogy ez az álláspont alapjában téves. Kétségtelenül határozatlan jogi terminusok a polgári jog köréből pl. „veszélyes üzem",[5] „érvényes szerződés", „a szerződés kellékhibás teljesítése", „a szerződés késedelmes teljesítése" stb. Egy ilyen határozatlan terminus nem osztja fel individuumok egy bizonyos tárgyalási univerzumát 3 élesen körülhatárolható tartományra. Nem alkalmas arra, hogy individuumok ilyen *trichotom* felosztását adja. Mert valójában ilyenkor a kétes eseteknek nincsenek éles határaik sem a kétségtelen pozitív, sem a kétségtelen negatív esetek irányába. *Ami valóban határozatlan, annak a „határai" is határozatlanok, pontosabban: annak nincsenek határai.* Kit Fine, neves logikus, hangsúlyozza helyesen: „The vague may itself be vague, or vaguely vague, and so on." ([2], 287. old.)

Így tehát, tulajdonképpen, nem lehet beszélni egy határozatlan név „bizonytalansági sávjáról". Mert milyen sáv az, aminek sem az „igenek", sem a „nemek" irányába nincsenek határai? Egy határozott és egy határozatlan predikátum között nem az a különbség, hogy az előbbi a világ dichotom, az utóbbi egy trichotom felosztását adja, hanem az, hogy az előbbi a világ dichotom felosztását adja, az utóbbi viszont alkalmatlan a világ bármilyen felosztására (legyen az akár trichotom, akár kvadrotom, és így tovább).

### *3. Ki lehet-e küszöbölni a jogi nyelvből a határozatlanságot?*

Sajnos, nem. Csak csökkenteni lehet a határozatlanság fokát. A jogi műnyelv is egy természetes nyelvet használ fel, kiegészítve azt némileg pontosított jogi műszavakkal. Így a jogi műnyelv örökli a természetes nyelvre jellemző határozatlanságot. A jogértelmezés eszközeivel bizonyos mértékben csökkenteni lehet a jogi terminusok határozatlanságát, de azt nem lehet teljesen megszüntetni.

Elég, ha ennek kapcsán a jogi definíciók ismert korlátaira gondolunk. Tegyük fel, hogy egy jogi definícióval pontosabbá akarunk tenni egy jogi műszót, a *definiendumot.* Ezért kimondjuk, hogy a definiendumon pontosan azt kell érteni a meghatározás folytán, amit a *definiensen* értünk. Ezzel az eljárással valóban csökkenteni lehet a definiendum határozatlanságát, ha ahhoz képest élesebbek a definiens kontúrjai. De meghatározásokkal nem lehet teljesen megszüntetni a definiendum extenziójának határozatlanságát, mert a definiens is a természetes nyelv szavaiból áll, tehát abban is óhatatlanul fellép valamilyen határozatlanság.

### *4. Öröklődik-e a határozatlanság?*

Sokan úgy vélik, igen. Ha egy állítás egy vagy több alkotórésze határozatlan, akkor — mondják — az egész mondat határozatlan. Így pl. Kit Fine is úgy véli, hogy egy nyelvi kifejezés csak akkor válhat pontosabbá, ha pontosabbakká tesszük az alkotórészeit. ([2], 274. old.) Ez a nézet azonban téves.

Bertil Rolf mutatott rá arra, hogy a határozatlanság nem feltétlenül öröklődik egy kisebb nyelvi egységről arra a nagyobb egységre, amelynek a része. Így nem öröklődik nevekről (individuum-nevekről, ill. predikátumokról) arra az állításra, amely az előbbiekből áll. [3]. Könnyű néhány példán belátni, hogy Rolf megállapítása helytálló.

Pl. ez az állítás: „A Golf-áram melegíti Európát" határozottan igaz annak ellenére, hogy mindhárom alkotórésze („Golf-áram", „melegíti",

[4] Ez a *határesetek* tartománya, amikor elítélés vagy felmentés, marasztalás vagy elutasítás — az interpretáció módjától, tehát attól függ, hogy az *interpretatio extensiva,* ill. *restrictiva* (vagy az *analógia* és az *argumentum a contrario*) közül melyiket választjuk.

[5] Van számos olyan berendezés, üzemmód, amelyek kapcsán nem kétséges, hogy az „veszélyes üzem" (amelynek üzembentartóját tárgyi felelősség terheli), és van számos olyan is, amelyek kapcsán ez a lehetőség fel sem merülhet (pl. egy egyszerű kerékpár esetén), de van számos „kétes eset", amely döntést igényel.

„Európa") külön-külön határozatlan.[6] — Vagy pl. ha valaki ezekkel a szavakkal távozik hazulról: „Sétálni megyek a Margit-szigetre", közlése teljesen határozott (vagy igaz, vagy hamis) annak ellenére, hogy a „Margit-sziget" individuum-név nagymértékben határozatlan.[7] — Vagy ez az állítás: „Thomas Mann kitűnő író volt" egyértelműen igaz annak ellenére, hogy benne nemcsak a „kitűnő író" predikátum, hanem a „Thomas Mann" individuum-név is határozatlan.[8]

Ennek a körülménynek előnyös következményei vannak a jogi műnyelv és — közelebbről — a jogalkotás és a jogalkalmazás nyelvének pontossága szempontjából. Egy jogi tartalmú információ (pl. egy jogszabály vagy egy bírói ítélet rendelkezőrésze) lehet teljesen egyértelmű annak ellenére, hogy az határozatlan terjedelmű komponensekből tevődik össze.

Figyeljünk meg egy jogi tartalmú példát. Ennek az állításnak: „A károkozó vétőképessége feltétele a kártérítési felelősségének" egyik alkatrésze, a „vétőképesség" predikátum, természetesen határozatlan extenziójú jogi terminus, minthogy a terjedelme a mérlegelést igénylő, határozatlan „belátási képesség" terminus extenziójától függ. Mégis a fenti állítás határozottan és egyértelműen igaz.

### *5. Van-e pozitív oldala is a nyelv határozatlanságának?*

Sokan úgy vélik, nincs. Szerintük a nyelv határozatlansága a nyelvnek egyértelműen valamilyen „rossz" tulajdonsága. Sőt! Vannak, akik a határozatlanságot a nyelv valamilyen betegségének tekintik, amiből azt, ha csak lehet, „ki kell gyógyítani". (Persze, tudjuk, ez nem lehetséges!)

„Fogalmi készletünknek — írja pl. Mario Bunge — háromféle betegsége, csapása (lehet, örök csapása) van: a gazdag fogalmak szűkös volta, a szegényes fogalmak bősége és mindnek a határozatlansága, kivéve a szigorúan formálisakat..."[1], I. 97—98. old.) „...a határozatlanságnak — írja — nincs pozitív aspektusa. Az inkább fogalmi, mint nyelvi betegség és ezért sokkal nehezebb is gyógyítani." (Uo.)

Mi jogászok — érthető okokból — hajlunk arra, hogy egyetértsünk ezzel az álláspontal. Pedig ez téves álláspont, nemcsak azért, mert a nyelvet nem lehet kigyógyítani a határozatlanságból, hanem azért is, mert a nyelv határozatlanságának van számos pozitív vonása is azon egyértelműen negatív kihatásai mellett, amelyekkel a jog művelői naponta találkoznak.

Milyen pozitív aspektusa van annak az információk közlése szempontjából, hogy a nyelv és összes komponense határozatlan?

Többek között Bertrand Russell mutatott rá a nyelvi határozatlanság előnyös kihatásaira. Így éppen nyelvünk határozatlansága teszi lehetővé számunkra azt, hogy határozatlanul ugyan, de mégis érthetően beszámoljunk valakinek olyan objektumokról, tényekről, amelyeket mi láttunk, ismerünk, de az illető nem látott és nem ismer. Pl. ez a szó: „Piccadilly Circus" sokkal több információt tartalmaz egy londoni számára, mint egy olyan valaki számára, aki sohasem járt Londonban. Ha a nyelv szavai nem lennének képesek tulajdonságaik részletei nélkül is objektumokat megragadni, akkor valaki londoni útja után nem tudna itthon beszélni pl. a Piccadillyről. „...hihetetlenül kényelmetlen dolog lenne, ha nyelvünk teljesen határozott volna. Ezért hála az égnek, hogy nem az" — írja Russell. ([6], 218. old.)

Befejezésül egy olyan előnyös körülményre mutatok rá, amely éppen annak a következménye, hogy jogi műnyelv határozatlan.

A jogalkotó nyelvi eszközökkel fogalmaz meg *általános* jogszabályokat és — többek között — a bíróságok nyelvi eszközökkel fogalmaznak meg *egyedi* (szinguláris) jogi előírásokat (pl. egy büntetést kiszabó büntető vagy egy marasztaló polgári bírói ítélet rendelkezőrészét). A jogi műnyelv határozatlansága teszi lehetővé azt, hogy egy ilyen jogi információt nem kell számtalan részlet pontos körülírásával telezsúfolni.

Pl. amikor a polgári bíróság marasztaló ítéletének a rendelkezőrésze ezt mondja ki: „Az alperes köteles megfizetni a felperesnek 30 000 Ft-ot 15 nap alatt", akkor ez a szinguláris jogi előírás kellően határozott és pontos a fizetés teljesítési helye tekintetében is (annak ellenére, hogy erről nem tesz említést), mert azzal, hogy mintegy „üresen hagyja" ezt a pontot, lehetővé teszi, hogy azt automatikusan kitöltse a Ptk.-nak a teljesítés helyére vonatkozó általános rendelkezése. (A „megfizetni" szó ötargumentumú predikátum, mert „valaki valaki másnak valamit valamikor és valahol fizet meg". A példában az ötödik argumentum „maradt üresen".)

Valóban „hihetetlenül kényelmetlen dolog lenne" (Russellt idézve), sőt lehetetlennek bizonyulna arra törekednünk, hogy maga az ítélet explicit módon, részletesen elmagyarázza valamennyi benne szereplő jogi terminus pontos jelentését.

*Irodalom*


[1] Mario *Bunge:* Scientific research. I—II. Berlin, 1967.

[2] Kit *Fine:* Vagueness, truth and logic. Synthese, Vol. 30., Nos 3/4., 1975, 265—300. old.

[3] Bertil *Rolf:* A theory of vagueness. Journal of Philosophical Logic, 1980, Vol. 9., 315—326. old.

[4] Bertrand *Russell:* Vagueness. The Australasian Journal of Psychology and Philosophy, 1923, June, I. 2. old.

[5] Bertrand *Russell:* Facts and propositions. In: E. D. *Klemke* (szerk.): Contemporary Analytic and Linguistic Philosophies, New York, 1983, 205—212. old.

[6] Bertrand *Russell:* Particulars, predicates and relations. In: E. D. *Klemke,* (szerk.), i. m., 213—222. old.

[7] *Solt* Kornél: Tertium datur? In: Tertium non datur. (Logikai-metodológiai tanulmányok.) 1985, 2., 169—180. old.

[8] *Solt* Kornél: Téves illúziók a határozatlan predikátumok megrendszabályozásáról. In: Műhelymunkák a nyelvészet és társtudományai köréből. (Szerk. *Szabolcsi* Anna.) MTA Nyelvtudományi Intézete. Budapest, 1985, 119—130. old.

[9] E. M. *Zemach:* Schematic objects and relative identity. Noûs, 1982, Vol. 16., 295—305. old.

[10] Zygmunt *Ziembiński:* Practical Logic. Dordrecht, 1976.


[6] Vajon körül lehet-e pontosan határolni a Golf-áramot? Ugyan ki tudná (elvileg) pontosan meghúzni a helyszínen, a szárazföldön és a tengeren, Európa határait? És ugyan hol van a „melegíti" alsó és felső határa?

[7] Vajon a térben (az égtájak felé meg lefelé és felfelé) meddig Margit-sziget a „Margit-sziget"? (Pl. hozzátartoznak-e a lejárók a hidakról?)

[8] Miért határozatlan ebben a mondatban a „Thomas Mann" individuum-név? Az idézet egy kihagyásos (ún. elliptikus) mondat, mert a teljes alanya — valójában — nem „Thomas Mann", hanem „Thomas Mann, az író". Ez a deskripció viszont határozatlan, mert nem lehet „pontszerűen" megjelölni azt az időpontot, amitől kezdve Thomas Mann már író volt. (Thomas Mann bizonyára nem volt még „kitűnő író" pl. 6 éves korában.)

*Ifj. Trócsányi László*

**Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere Jugoszláviában**

Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának intézménye a szocialista országban általánosan elismert, a felülvizsgálat tartalma és terjedelme között azonban egyes országok között lényeges különbségek vannak. A második világháborút követően a szocialista országokban az addig működő közigazgatási bíróságokat megszüntették, miután azok tevékenységét úgy értékelték mint az átalakulást gátló burzsoá intézményt. Az egyes országokban bekövetkezett konszolidációt követően azonban csaknem valamenynyi országban újból napirendre került a közigazgatás törvényességének, valamint az állampolgár és a közigazgatás közötti kapcsolatrendszer kérdése. Ma elmondhatjuk, hogy ideológiailag az államigazgatás feletti bírói kontroll már nem minősül „burzsoá" intézménynek, az intézmény jelentőségét a szocialista országok is elismerik — a legtöbb országban alkotmányos szinten is — noha az egyes országok megoldásai között lényeges különbözőségek vannak. Míg egyes országokban szűk terjedelemben, illetve alig van lehetőség a bírói út igénybevételére (pl. Csehszlovákia, NDK) addig más országokban a bírói út igénybevételének a lehetőségét szinte általánosnak mondhatjuk (pl. Lengyelország, Jugoszlávia).

Miután hazánkban is a téma napirenden van[1], bizonyos kérdésekben döntésre van szükség, nem tűnik szükségtelennek más országok idevonatkozó nézeteit és megoldásait megismerni. Különösen egy olyan országét, mint Jugoszlávia, melyben az intézmény szabadabb keretek között tud működni, de ugyanakkor az ország speciális adottságai folytán még az adott országon belül is eltérések mutatkoznak.

Jugoszláviában a közigazgatási bírósági kontrolljának komoly hagyományai vannak, tekintettel arra, hogy még a SHS-állam 1918. évi megalakulását megelőzően is már intézményesítették a közigazgatás bírósági ellenőrzését. Így az osztrák—magyar monarchiához tartozó területeken (Horvátországban és Szlovéniában) közigazgatási bíróságok működtek azonos jogkörrel mint az Ausztriában 1875. évi törvénnyel intézményesített közigazgatási bíróságok. Ugyanakkor Szerbiában a közigazgatás törvényességének ellenőrzését az Államtanács látta el teljes jogkörrel. Az 1918. december 1-jén kikiáltott Szerb—Horvát—Szlovén Királyság (a Jugoszláv Királyság elnevezés csak 1929-ben jött létre) viszonylag rövid időn belül intézkedett a korábban működött intézmények egységesítéséről, ugyanis az Államtanácsról és a közigazgatási bíróságokról szóló 1922. évi törvény bevezette a kétfokú ellenőrzés rendszerét, azaz első fokon a közigazgatási bíróságok jártak el és azok határozatai ellen a felek az Államtanácshoz fellebbezhettek. A közigazgatási bíróságok a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrizhették és teljes jogkörű igazságszolgáltatást csak a törvényben előírt esetekben gyakorolhatták.[2]

A második világháború alatt a közigazgatási bíróságok és az Államtanács nem működtek és csak 1952-ben került sor a közigazgatás bírósági kontrolljának szabályozására, az ellenőrzést azonban már nem közigazgatási bíróságok gyakorolták. Megjegyzendő azonban így is, hogy Jugoszlávia a szocialista országok közül elsőként szabályozta a bírósági felülvizsgálatot átfogóan és az 1952. évi szabályozás — mely ugyan már nem hatályos — még a mai napig is túllép néhány más szocialista ország idevonatkozó jogi szabályozásán.

Az 1952. április 10-én kibocsátott „Törvény az államigazgatási perekről"[3] az állampolgárok számára lehetővé tette, hogy az államigazgatási aktus (upravni akti) ellen a törvényben meghatározott esetek kivételével egy általános clausula alapján bírósághoz forduljanak. A döntési hatáskört a köztársaságok (tartományok), valamint a Szövetség legfelsőbb bíróságaira bízták, amelyek az ügyekben kizárólagos hatáskörrel jártak el. Jugoszláviában 1974-ben mind a szövetségi mind köztársasági (tartományi) szinten új alkotmányt fogadtak el, amelyekben külön fejezet foglalkozik „az alkotmányosság és törvényesség" kérdéseivel. Ezen szakaszok alatt kerültek alkotmányos szabályozásra mind az alkotmánybíráskodás mind a közigazgatási bíráskodás elvei. A szövetségi és a köztársasági, illetve tartományi alkotmányok rendelkezései között — melyek az alapvető elveket kívánják deklarálni — szinte alig találni eltérést, ugyanis majdnem szó szerint a következők kerültek lefektetésre: „Az olyan végleges egyedi aktusok törvényességéről amelyben állami szervek vagy közmegbízatást végző önigazgatási szervezetek és közösségek döntenek jogok vagy kötelezettségek tárgyában, bíróság határoz közigazgatási perben, ha az adott ügyben a törvény nem ír elő más bírósági védelmet. Csak törvénnyel lehet meghatározott fajta közigazgatási ügyekben kivételesen a közigazgatási pert kizárni.[4]

A magyar alkotmány ugyanakkor a közigazgatási hatósági aktusokkal szembeni bírósági hatáskörről egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést, noha a jugoszláv alkotmányon túl már más szocialista országok alkotmányai is rögzítették a bírósági felülvizsgálat intézményét.[5] Magyarországon jelenleg az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi törvény 72. §-a mondja ki, hogy az ügyfél a bíróságtól — a Minisztertanács rendeletében meghatározott körben — az államigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát kérheti, ha a határozat az ügyfélnek az alkotmányban biztosított és más alapvető személyi, családi és vagyoni jogát megvonja vagy korlátozza, illetőleg az ügyfélre ilyen kötelezettséget állapít meg.

A magyar alkotmányos szabályozás hiányolásán túl még a fenti 72. § is kifogásolható tekintettel arra, hogy az ügyfél az esetek döntő többségében úgy érzik, hogy az ő konkrét ügye az alapvető jogait érintő és számos esetben jogosultságát — laikusként — az alkotmányból származtatja, legalább-

---

*Ifj. Trócsányi László* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

[1] Ld.: Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről. A Közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. főirány kiadványa. 1982. Budapest.

*Toldi* Ferenc: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszere. Kézirat. Budapest, 1982. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Tanulmánykötet. Igazságügyi Minisztérium. Budapest, 1984.

[2] Ld.: Dragas *Denkovic:* La protection juridictionnelle du particulier contre le pouvoir exécutif en Yougoslavie. In: Gerichtsschutz gegen die Exekutive I. (Beitrage zum auslandischen öffentlichen Recht un Völkerrecht, 52/1969. Hexmanns Verlag 551—575. old.

[3] Ld.: a JSZSZK Hivatalos Lapjának 1952. No. 23. számát.

[4] Ld.: a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság 1974. II. 7-i alkotmányának 216. szakaszát, a Szerb Szocialista Köztársaság 1974. II. 25-i alkotmányának 239. szakaszát és a Vajdaság Szocialista Autonóm Tartomány alkotmányának 238. szakaszát.

[5] Ld.: *Szamel* Lajos: Az államigazgatási eljárás alkotmányos szabályozása. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 1986. 124—127. old.

is átvitt értelemben (ld. az ügyfél magatartását amikor pl. egy építési engedélyt nem kap meg vagy bontásra kötelezik). Ugyancsak lényeges utalni arra is, hogy a jugoszláv megoldás szerint csak törvény állapíthatja meg, hogy mely államigazgatási határozatot nem lehet megtámadni. Ezzel szemben Magyarországon a Minisztertanács az a szerv, amely rendeleti jogforrásában határozza meg a felülvizsgálható államigazgatási határozatok körét. Anomáliának tűnik a végrehajtó szervnek ez a jogosítványa, mert a végrehajtó szerv (még akkor is ha államigazgatási hatalom hierachiájának csúcsán helyezkedik el) különböző érdekviszonyoktól befolyásolt, s így nem aggálytalan a jelen szabályozás. Ennek megfelelően a jugoszláv alkotmányos szabályozáshoz hasonlóan Magyarországon is a legfelsőbb államhatalmi szerv jogosítványai körébe kellene tartoznia a felülvizsgálat konkrét terjedelmének meghatározása.

Jugoszláviában jelenleg az 1976. december 24-én elfogadott és 1977. július 1-jén hatályba lépett törvény szabályozza a közigazgatási pereket.[6] Az addig egységes közigazgatási rendszer a decentralizációs folyamat következményeképpen — a decentralizáció az 1974. évi alkotmányokban is tükröződik — regionálisan szétforgácsolódott: a törvény rendelkezései folytán ugyanis mód van arra, hogy mindegyik köztársaság, illetve tartomány maga határozza meg, hogy a közigazgatási perek mely bíróságok előtt kerüljenek elbírálásra. Szövetségi szinten a Szövetségi Bíróság (Savezni sud) jogosult eljárni a szövetségi közigazgatási aktusok ellen benyújtott keresetekkel kapcsolatban. Ugyanakkor az egyes köztársaságokban és autonóm tartományokban lényeges eltérések vannak a bírói fórumot illetően: a Horvát Köztársaság és Bosznia Hercegovina Köztársaság a reájuk ruházott szabályozási jogkörrel úgy éltek, hogy különleges közigazgatási bíróságokat (upravni sudovi) állítottak fel, a Szlovén, montenegrói és macedóniai köztársaságokban, valamint Kosovo autonóm tartományban viszont megmaradt a legfelsőbb bíróságok közigazgatási tanácsainak hatásköre. Ez a Szerb köztársaságra és Vojvodina autonóm tartomány területére nézve csak a köztársasági, illetve a területi szervek által kibocsátott közigazgatási határozatok vonatkozásában áll fenn. A helyi államigazgatási szervek döntéseit illetően itt a járásbíróságoknak van döntési jogkörük, vagyis a rendes bíráskodásnak van helye. A rendes bíróságok részleges hatásköre Szerbiában és Vojvodinában azonban nem változtat semmit azon az alapvető megállapításon, hogy Jugoszlávia — függetlenül a különleges tanács vagy a különbíróság formájában megvalósult konkrét kialakítástól — egy szervezetileg önállósult közigazgatási jogszolgáltatással rendelkezik. Ez a megállapítás álláspontunk szerint más szocialista országokban csak Lengyelországra vonatkoztatható, ahol Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság működik regionális alapon.[7]

A közigazgatási perekről szóló törvény átfogóan szabályozza mind az anyagi jogi mind az eljárásjogi szabályokat. Közigazgatási pert csak közigazgatási aktus ellen lehet folytatni, azon esetben ha a keresetindításra feljogosított személy úgy érzi, hogy a közigazgatási aktussal valamely jogát vagy a törvényen alapuló közvetlen személyes érdekét megsértették. A közigazgatási aktust a törvény ugyan meghatározza, de a gyakorlatban előfordulnak vitás esetek, amikor az elmélet és a gyakorlat eltérően ítéli meg az a közigazgatási aktus fogalmát. Számos esetben nem állami szervek döntenek közügyekben (pl. horgászengedély megadása a horgászszövetség részéről) és ezen esetben a jugoszláv bírói gyakorlat nem teszi lehetővé a bírósági kontrollt, noha a határozat közigazgatási jellege aligha vitatható.[8] Közigazgatási aktusnak minősül viszont az intézmények konkrét egyedi határozatai, melyben jogot vagy kötelezettséget állapítanak meg. Így pl. amennyiben az egyetemről valakit kizárnak, a kizárt egyetemi hallgatónak joga van bíróság előtt az erről szóló határozatot megtámadnia. Ugyanakkor joga van az egyetemi oktatónak bírósághoz fordulnia, amennyiben az egyetem nem nevezi ki pl. egyetemi tanárnak, noha erre jogigénye volt a hatályos jogszabályok szerint. Tehát mindazokban az esetekben, amikor egy egyesület, szövetség, társadalmi szervezet közhatalmi jogkört gyakorolt a jogaival sértett félnek lehetőséget kell adni a bírósági jogvédelem igénybevételére.

A jugoszláv bíróságok közigazgatási ügyekben fennálló felülvizsgálati jogköre magában foglalja a hatósági jogalkalmazás, az aktuskibocsátás hatáskör és az eljárási szabályok betartásának ellenőrzését. Ugyanakkor a jugoszláv bírósági felülvizsgálati rendszer — hasonlóan a többi szocialista országok megoldásaihoz — nem teszi lehetővé a mérlegelési jogkörön alapuló közigazgatási határozatok megtámadását. Természetszerűleg ezen határozatok is felülvizsgálhatók, de csak anyagi jog vagy eljárási jog megsértése miatt.

Szinte valamennyi közigazgatási aktus megtámadható, a megtámadás azonban rendszerint csak a közigazgatási fellebbezési jog kimerítése után lehetséges vagyis csak ezt követően lehet a bírósághoz fordulni. Kivételesen ha a jogszabály az első fokú közigazgatási határozat ellen a jogorvoslatot közigazgatási úton kizárja, lehet a határozatot közvetlenül a bíróság előtt megtámadni.

Az önigazgatási rendszer sajátosságai folytán azonban a benyújtott keresetek jellege különböznek a magyarországi hasonló példáktól. Így pl. a lakásépítés és -elosztás Jugoszláviában nem közigazgatási feladat, azt társult munkaszervezetek végzik, így a lakáshasználattal és lakáskiutalással kapcsolatos jogvitákra is a Társult Munkaszervezetek Bíróságának (Cour Associé) van hatásköre. Amennyiben az állam is beavatkozik, mint érdekelt (pl. önkényes lakásfoglalás esetén van szükség az állam kényszerítő erejének igénybevételére), úgy már közigazgatási perről van szó és ennek megfelelően köztársaságokban és tartományokban kijelölt bíróságoknak van hatáskörük. A legtöbb vitás ügy az adókból, nyugdíjügyekből, valamint közszolgálati alkalmazottak jogvitás ügyeiből ered.[9]

Érdekességként kell megemlíteni, hogy a magyarországi állampolgár contra a hatóság ügyekkel szemben Jugoszláviában a felperesi oldalon az egyén mellett félként szerepelhet még jogi személy, szervezet, személyek csoportja, település, szakszervezet, valamint társadalmi jogvédő szervezet. A bírósági gyakorlatban nem ritka, hogy a felperesi oldalon egyesület vagy más jogi személy jelenik meg jogaiban sértett félként. Magyarországon is lehetőség van arra, hogy félként jogi személy, illetőleg társadalmi szervezet pe-

[6] Ld.: a JSZSZK Hivatalos Lapjának 1977. No. 4. számát.

[7] Ld.: Klaus-Jürgen *Kuss:* Verwaltungsrechtsschutz in Südosteuropa. Archiv des öffentlichen Rechts. 1986. 3. szám 425—426. old.

[8] Dragan *Milkov* az Újvidéki Egyetem Jogi docensének 1986 decemberi szóbeli közlése.

[9] Az Újvidéki Legfelsőbb Bíróság közigazgatási perekkel foglalkozó bíróságaitól kapott 1986 decemberi információ.

reskedjék az államigazgatási perben de idevonatkozó gyakorlatról nincs tudomásunk, tekintettel a 63/1981. (XII. 5.) MT sz. rendeletben foglalt államigazgatási ügykörökre, amelyek elsődlegesen állampolgár-hatóság centrikusak.

Ami az eljárási szabályokat illeti, lényeges eltérés található a hazai jogi szabályozással szemben. Az eljárás egyfokú, a bíróság ítélete ellen csak rendkívüli felülvizsgálati kérelmet lehet benyújtani a Szövetségi Bírósághoz abban az esetben, ha a köztársasági, illetve tartományi bíróság ítélkezése során szövetségi törvényt, szövetségi rendelkezést vagy más általános aktust sértett meg. A bíróságok 3 tagú tanácsában ítélkeznek, laikusok az eljárásban nem vesznek részt. Ennek a modellnek Magyarországon is vannak hívei, miután egyes szerzők úgy vélik, hogy elegendő az egyfokú felülvizsgálat, s a népi ülnökök közreműködése sem szükséges, tekintettel az államigazgatási jogalkalmazás felülvizsgálata során igényelt szakmai ismeretekre.[10]

Jugoszláviában a közigazgatási perek elbírálására Magyarországhoz hasonlóan — sok kerülhet peres és nem peres eljárás keretében. Amennyiben a bíróság a tényállást nem látja tisztázottnak, tárgyalást tart, más esetekben tárgyalás tartásának mellőzésével hozza meg ítéletét. A közigazgatási perekről szóló törvény szerint a bíróság a következő döntéseket hozhatja:

*a)* végzéssel elutasítja a keresetet: annak elkésettsége miatt, a megtámadott aktus nem érinti a felperes jogát vagy törvényen alapuló közvetlen személyes érdekét, a megtámadott közigazgatási aktus ellen fellebbezést lehetett volna bejelenteni, de azt egyáltalában nem jelentették be, olyan ügyről van szó, amelyre nézve a törvény kifejezett rendelkezése szerint nem lehet közigazgatási pert folyamatba tenni,

*b)* ítélettel a keresetet elutasítja tekintettel arra, hogy a kereset megalapozatlan,

*c)* ítélettel helyt ad a keresetnek s a bíróság a megtámadott aktust megsemmisíti és új államigazgatási eljárást rendel el (ebben az esetben az illetékes államigazgatási szerv köteles úgy eljárni, ahogyan az ítélet előírja és a bíróság által előírt közigazgatási aktust meghozni),

*d)* ítélettel helyt ad a keresetnek és a bíróság ítéletében érdemben eldönti a közigazgatási ügyet. Az ilyen ítélet mindenben a megsemmisített aktus helyébe lép.

Ki kell emelni a felsoroltak közül a d) pontot, tekintettel arra, hogy Magyarországon a bíróságoknak csak igen ritkán van lehetőségük arra, hogy az államigazgatási határozat hatályon kívül helyezése mellett maguk döntsék el a közigazgatási ügyet. Indoklásképpen azt szokták felhozni, hogy óvakodni kell attól, hogy a bíróságok az államigazgatási hatóságok jogkörét átvegyék. Ugyanakkor azonban azt is észre kell vennünk, hogy még a szocialista országok legújabb jogalkotása is egy inkább lehetővé teszi a bíróságok végleges döntését közigazgatási ügyekben. Így Bulgáriában az 1979. október 31-én elfogadott törvény szerint a bíróságoknak lehetőségük van arra, hogy véglegesen döntsenek az adott közigazgatási ügyben, amennyiben az államigazgatási hatóság a bíróság iránymutatását nem fogadta el és másodszor is olyan határozatot hoz, amely a jogszabályba ütközik.[11] Jugoszláviában pedig amennyiben a bíróság elegendő információval rendelkezik és a tényállás teljes egészében felderített, minden további nélkül az ügyet véglegesen lezáró ítéletet hozhat. Más kérdés viszont, hogy a jugoszláv gyakorlati tapasztalatokat ismerve, ezzel a lehetőséggel a bíróságok nem igen élnek és inkább közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése mellett az államigazgatási hatóságot új eljárásra utasítják. Ennek nyilvánvaló oka az, hogy a bíróságoknak egyszerűbb ezt a megoldást követniük, és indokul szolgál az is, hogy így az államigazgatási hatóság inkább rákényszerül a helyes jogalkalmazásra, tekintettel arra, hogy az ügy ismét visszakerült államigazgatási hatáskörbe. Ezen okfejtés érveit elismerve, másfelől rá kell mutatni arra, hogy ügyfél érdekeit is figyelembe kell venni, ugyanis az ügyfél érdeke nyilvánvalóan az, hogy az ügye minél hamarabb végleges jelleggel lezáruljon. Így az ügyféltől nem várható el, hogy a korábban említett érveket magáévá tegye, különös tekintettel az olyan esetekben, ami az ügyfél számára valamilyen jogosítvány megállapításáról, engedélyezéséről van szó. A magyar jogirodalomban is ismeretes olyan vélemény, hogy az ilyen esetekben a bíróságoknak — a tényállás teljes ismerete esetében — véglegesen le kellene zárnia a közigazgatási jogvitás ügyet.[12]

A közigazgatási per megindításának nincs halasztó hatálya, de a bíróság a törvényben meghatározott esetekben elrendelheti a vitatott közigazgatási aktus végrehajtásának felfüggesztését. Ugyanaz a szabály érvényesül Magyarországon is, és a gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy mindkét országban a bírók a megtámadott aktus végrehajtásának felfüggesztésével nem igen élnek, tekintettel arra, hogy prejudiktálás látszatát is el akarják kerülni. Így azután előfordulhat kirívó eset is, hogy valakit a tanácsi bérlakásából hatóságilag kilakoltatnak és a lakást más valakinek utalják ki, majd ezt követően a bíróság előtt megállapítást nyer, hogy a lakás igénybevételét elrendelő korábbi határozat jogszabálysértő volt, de az igénybevett lakás újbóli elfoglalására már nincs mód, tekintettel a lakás új bérlőjére. Megjegyzendő, hogy más országokban (lásd pl. az NSZK) a közigazgatási per megindításának felfüggesztő hatálya van, s a végrehajtás elrendelésére a bíróság akkor jogosult, ha végrehajtás elmaradása miatt a felet kár érné. Az idevonatkozó ellentétes jugoszláv és magyar szabályozás is megfelelőnek tűnik, de véleményünk szerint a bíróságoknak gyakrabban kellene élniük a végrehajtás felfüggesztésével amennyiben ennek törvényi feltételei fennállanak.

Jugoszláviában — a magyarországi szabályozással ellentétesen — akkor is lehetséges közigazgatási pert kezdeményezni, ha a közigazgatási hatóság hallgatása miatt nem született érdemi határozat. Ha az első fokú közigazgatási szerv, a jogszabályban megállapított határidőn belül az előterjesztett kérelem tárgyában nem határoz, az ügyfél ennek feletteséhez fordulhat. Ha a másodfokú szerv sem hoz határozatot az adott ügyben, úgy az ügyfél a bírósághoz keresetet nyújthat be. Ha pedig a fellebbezés ügyében a másodfokú közigazgatási szerv törvényes határidőben nem hozna határozatot és az ügyfél kérelmére további hét napon belül sem dönt, úgy szintén közigazga-

[10] Ld.: *Boros* József: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perek eljárási szabályai. Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata. Igazságügyi Minisztérium. 1984. Budapest. 230—235. old.

*Kilényi* Géza: Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista fejlődés tükrében. Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről. A Közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. I. m. 154—157. old.

[11] Ld.: Kino Lazarov: Notice sur la procedure administrative. Droit bulgare, 1984. N°. 7. 41—51. old.

[12] Ld.: *Rácz* Attila: A közigazgatás törvényességének eljárási- és szervezeti jogi garanciái a szocialista országokban. A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata c. főirány kiadványa. 1984. Budapest, 53—54. old.

tási per indítható. Ez esetben a jugoszláv szabályozás szerint a fellebbezést úgy kell tekinteni, mintha a közigazgatási szerv azt elutasította volna. Ha a bíróság a közigazgatási szerv hallgatása esetében a keresetet megalapozottnak tekinti, a keresetnek helyt ad és kimondja, hogy az illetékes közigazgatási szervnek a határozatot milyen határidőn belül és milyen értelemben kell meghoznia. Magyarországon a szabályozás az államigazgatási szerv hallgatása esetén ettől eltérő. Az ügyfél kérelmére indult eljárásban — jogszabályban meghatározott esetekben a kérelemnek helyt adó határozathoz fűződő jogkövetkezményeket kell alkalmaznia akkor is, ha az államigazgatási szerv az előírt határidőn belül a kérelem teljesítését nem tagadta meg (pl. bejelentéshez kötött építkezés esetében, ha a bejelentést követően az államigazgatási szerv határidőben nem nyilatkozik). Jogi szabályozásunk azonban ezt a megoldást kivételesnek tartja, viszont általános garanciaként biztosítja az ügyfelek számára azt a lehetőséget, hogy amennyiben az államigazgatási szerv döntési kötelezettségének nem tenne eleget, úgy az adott államigazgatási szerv felettes szervéhez forduljon, amely — kérelemre vagy esetleg hivatalból is — az első fokon eljáró hatóságot kötelezettsége teljesítésére utasítja. Álláspontunk szerint a közigazgatási per indításának lehetősége nagyobb védelmet nyújt az ügyfelek számára, mint a felettes szervhez történő fordulás. Az Áe. értelmében pl. amennyiben a másodfokon eljáró államigazgatási hatóság nem tenne eleget döntési kötelezettségének, úgy annak felettes szervéhez kellene fordulnia kérelemmel. Az ügyfelek számára sok esetben nem is ismeretes, hogy mely szervet kell tekinteni a másodfokon eljáró szerv felettesének, tekintettel arra, hogy az állampolgárok többsége a megyei, illetve fővárosi tanácsi szerveken túli hierarchiát nem is ismeri. Álláspontunk szerint Magyarországon is meggondolandó lenne az, hogy a másodfokú államigazgatási szerv hallgatása esetében ügyfelek a bírósági jogvédelmet vehessék igénybe.

Külön figyelmet érdemelnek a közigazgatási perekről szóló jugoszláv törvénynek azok rendelkezéseik, melyek szerint a közigazgatási perekben eljáró bíróságok a felperesnek a dolgok visszaadásáról, illetőleg kártérítésre irányuló igényéről is dönthetnek, amennyiben az eljárás adatai arra megbízható alapot nyújtanak. Ellenkező esetben az ügyfelek igényüket polgári perben érvényesíthetik. Ezt a lehetőséget azért kell kiemelni, mert azokban az országokban, amelyek komoly közigazgatási bírósági tradíciókkal rendelkeznek (pl. Ausztria, NSZK), általában nem teszik lehetővé azt, hogy a közigazgatási bíróság kártérítési kérdésben is döntsön, tekintettel arra, hogy a közigazgatási bíráskodás elsődleges célja a közigazgatás törvényességének biztosítása, így az esetleg járó kártérítés csak polgári bíróság előtt érvényesíthető.

Végezetül érdeklődésre tarthat számot, hogy a közigazgatási perekről szóló törvény a közigazgatási perekben eljáró bíróságokat felruházza bizonyos alkotmányvédő funkcióval. Ugyanis az alkotmányban biztosított szabadságok és jogok megsértése esetében, amennyiben más bírósági jogvédelem (akár alkotmánybírósági akár rendes bírósági) nincs biztosítva, a jogaiban sértett fél a közigazgatási perben illetékes bírósághoz fordulhat kérelemmel. A bírósági eljárás ez esetben gyors és egyszerűsített eljárási formában megy végbe. Az eljárás megindításához nem szükséges, hogy az állami szerv határozatban sértse meg az egyén, szervezet vagy közösség alkotmányban rögzített jogait, elegendő, ha az állami szerv, társult munkaszervezet vagy más önigazgatási szervezet törvénysértő cselekménnyel akadályozza, vagy korlátozza az alkotmányban biztosított jogok és szabadságok gyakorlását. A jogaiban sértett fél szempontjából külön jelentősége van annak a szabálynak, amely szerint abban az esetben, ha a bíróság határozatát az illetékes szervezetek nem hajtották végre, a bíróságnak joga van arra, hogy határozatának közvetlenül vagy más bíróság, illetőleg szerv közbenjöttével szerezzen érvényt a törvénysértő cselekményt elkövető szerv, illetőleg a felelős személy költségére.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

*Kőhegyi Mihály*

**Szabad György: Magyarország önálló államiságának kérdése a polgári átalakulás korában.***

A Magyar Tudományos Akadémia főtitkárának 1982-es állásfoglalása szerint a megválasztott rendes és levelező tagok székfoglalóit önálló kötetben közzé kell tenni, hogy tudományos vérkeringésünkbe mielőbb bekerülhessenek. Így látott napvilágot Szabad Györgynek, az ELTE Bölcsésztudományi Kar professzorának bemutatkozó előadása is. A számtalan cikket és számos monográfiát publikáló történész ezúttal újabb kori államjogunk sarkalatos fogalmát: a függetlenséget vette vizsgálat alá, hiszen a polgári átalakulás idején is ekörül dúlt a legádázabb politikai harc.

Közismert, milyen indokolt fontosságot nyert a magyar államjogban az 1790/91. évi 10. tc. azon megállapítása, hogy „Magyarország... szabad és kormányzatának egész törvényes módját tekintve... független ország..." Természetes, hogy e államjogi vívmány nyomán kényes egyensúly alakult ki és lényegi viták esetén mindig a Habsburg-ház javára billent a mérleg, hiszen az államhatalmi eszközök az ő kezükben voltak, de a törvény mégis rést ütött azon a gyakorlaton, hogy Magyarországot a többi örökös tartomány módjára kormányozzák. Ez az általános politikai — elsősorban külpolitikai — helyzettől függően éleződő vagy lanyhuló, de felszámolhatatlan feszültség jellemezte évtizedeken át közéletünket. Lényegében ez a törvény adott nyilvános lehetőséget és alapot a reformellenzéknek olyan jogvédő álláspont kialakítására, amelyből nem hiányzott az öröklött kétértelműségek felszámolásának igénye és szándéka.

A nemesi reformnemzedék, majd a magyar reformellenzék számos apró, de összességében nem lebecsülendő lépést tett alkotmányjogi szempontból. Mozgalmukat — s erről kevesebbet szoktunk beszélni — a nemzetközi jogfejlődés is segítette. Így kerülhetett 1830-ban előtérbe az a kívánság, hogy

*Kőhegyi Mihály* tudományos főmunkatárs. Türr István Múzeum (Baja).

* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1986. 50 old.

foglalják a koronázási hitlevélbe a miniszterek felelősségének kérdését. 1834 tavaszán az alsótábla túlnyomó többsége megszavazta, hogy a „törvénytelen parancsok" kezdeményezőit és végrehajtóit az országgyűlés bírósága felelősségre vonhassa. A válasz ugyan az országgyűlési ifjak zaklatása, Wesselényi és Kossuth bebörtönzése; ám a terrorhullám nem tudta megakadályozni, hogy az 1840-es évek elején megszülessen a polgári büntetőtörvénykönyv ellenzéki munkálata, amely egyrészt biztosítani kívánta a polgári átalakulásnak a szabadságjogokat is magában foglaló feltételrendszerét, másrészt Magyarország valódi függetlenségét, illetve az erre irányuló mind erőteljesebb törekvések és mozgalmak védelmét.

A Habsburg-hatalom természetesen lépten nyomon korlátozni igyekezett a tőle szorult helyzetben kicsikart 1790/91-es törvények valóra váltását és belső erejétől függően mellőzte azokat. Még a forradalmárnak igazán nem nevezhető Széchényi István is kénytelen volt naplójában megvallani: „...ez így nem mehet tovább. Magyarországnak külön tengelyt kell kapni, vagy teljesen egybeolvad Ausztriával". Írta pedig ezt 1847 júniusa után, amikor maga is magas kormányállásba került s immár bepillantást nyert a bécsi színfalak mögé. Nem csoda tehát, ha az 1848-as törvények megalkotói teljes körűvé kívánták tenni Magyarország önálló államiságát. A törvénykezés függetlenségének biztosítékai teljes szépségükben csillannak fel az egymást érő törvények szövegéből. Ami a végrehajtó hatalmat illeti, erről a törvény minden korlátozó megszorítás nélkül kijelenti, hogy azt az uralkodó, illetve távollétében a nádor „független magyar ministerium által" fogja gyakorolni. A törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom függetlenségét erősítette a nádor jogkörének kiszélesítése. 1848 nyarán tehát Magyarország az önálló államiság minden lényeges feltételével rendelkezett. A történészek körében számos vitát kiváltó 1849-es Függetlenségi Nyilatkozatról az a szerző véleménye, hogy ha voltak egyáltalán esélyei, úgy csak egy, az állami függetlenségét deklaráló Magyarország küzdelmének lehettek.

Örvendetes, hogy komoly felkészültségű történészeink közül egyre többen vállalkoznak nemzeti történelmünk mezsgyéinek bejárására, ahol a köztörténetet lényegesen, nem egyszer döntő módon a jogalkotás befolyásolta, vagy jövőjének kérdését egyenesen ez döntötte el.

*Vastagh Pál*

**V. Chirkin—YU. Yudin: A szocialista orientáció állama***

A marxista elmélet egyik általános következtetése, amely a szocialista orientációjú fejlődés törvényszerűségeiből, sajátosságaiból adódik, az állam, a politikai felépítmény központi szerepének felismerése a szocialista orientáció társadalmi folyamatának kialakításában, annak továbbvitelében. Az elmaradott gazdasági alap, a kifejletlen osztályszerkezet hosszú időn át elősegíti a politikai intézmények „túlsúlyának" érvényesülését ezekben a társadalmakban. Ez a prioritás természetes jelenség, hiszen a függetlenség elnyerése után az állam válik a gazdasági fejlődés mozgatójává és tevékenyen beleavatkozik a társadalom politikai, ideológiai fejlődésének folyamatába. Az állam és a többi politikai intézmény ilyen különleges helyéből és szerepéből is következik az az erőteljes érdeklődés, amely a szovjet társadalomtudományokban, közöttük az állam- és jogtudományokban tapasztalható a problematika vizsgálatával kapcsolatosan. A Szovjet Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében külön osztály keretében foglalkoznak a fejlődő országok, ezen belül a szocialista orientáció állam- és jogfejlődésével. Ennek a jelentős munkának újabb összegzését adják könyvükben a téma kiemelkedő szovjet szakértői. A mű címében az állam problematikájára utal, a szerzők azonban vizsgálódásaikat kiterjesztették a politikai rendszer egészére, ami tematikailag csak helyeselhető, hiszen az állam társadalomban betöltött szerepe nem tárható fel azoknak a kapcsolódási pontoknak ismerete nélkül, amelyeken keresztül az a politikai mechanizmus egészébe integrálódik.

Csirkin és Judin professzorok hét fejezetben dolgozták fel a szocialista orientációjú állam jellegének, funkciójának, formájának, az alkotmányfejlődésnek, a politikai pártok és a társadalmi szervezetek rendszerének, az állam és a nemzeti kérdés viszonyának, az új államgépezet létrehozásának, valamint a közhatalmi szervek struktúrájának témaköreit. Elemzéseikben Ázsia, Afrika, Latin-Amerika 18 országának tapasztalatait vették alapul. Itt kell megjegyeznünk, hogy megközelítésükben a szocialista orientáció fogalmát szélesebben értelmezik, az ország tágabb körére alkalmazzák, mint ahogyan azt a magyar vagy az NDK szakirodalmában napjainkban megfigyelhetjük. Ugyanakkor munkájukban mindig árnyaltan ábrázolják a szocialista orientációjú országok differenciált helyzetét, a fejlődés állami-politikai intézményekben is kifejeződő eltérő szintjét.

A szerzők által kidolgozott egyik legérdekesebb kérdéskör a szocialista orientációjú állam jellegének, társadalmi természetének, az államhatalom tartalmának meghatározása. Ezzel kapcsolatosan a szocialista elméletben igen változatos álláspontokat figyelhetünk meg. A szerzők kiindulópontja, hogy az állam valamennyi történelmi típusa és formája mindig osztályjellegű politikai szervezet. Ez alól az általános törvényszerűség alól a szocialista orientáció állama sem kivétel, az sem osztályok felett álló semleges társadalmi erő, amely pártatlanul szervezi és irányítja a társadalom folyamatait. Ugyanakkor kifejtik, hogy az állam társadalmi bázisa a szocialista orientációjú fejlődés viszonyai között bonyolultabb, mint a homogénebb gazdasági alappal és a kiérlelődött osztálystruktúrával rendelkező társadalmak esetében. Tehát az államhatalom tartalmát egy olyan, a társadalom különböző csoportjait átfogó demokratikus blokk határozza meg, aminek tagjai egyaránt elkötelezettek a nemzeti függetlenség megerősítésében, a társadalom progresszív átalakításában. Az állam jellegét ennek a politikai szövetségnek a konkrét tartalma, az abban résztvevő különböző politikai rétegek és csoportok erőviszonyai határozzák meg. Ebből eredően az államhatalom lényegét különböző módon rögzítik az adott országok állami-politikai dokumentumaiban, és sokféle értelmezéssel találkozhatunk a szocialista elméletben is. A leggyakrabban használt, a szerzők által is elfogadott, az államhatalom tartalmát kifejező terminológia a nép forradalmi demokratikus diktatúrája. Ez a fogalom egyrészről kifejezi a burzsoá, illetve más kizsákmányoló osztályok diktatúrájától való elhatárolódást, és egyben utal a szocialista államhatalomtól eltérő vonásokra is.

A szerzők az államhatalom lényegét abban látják, hogy az átmeneti jellegű, még nem tekinthető a munkásosztály diktatúrájának, ugyanakkor széles demokratikus bázisa van. Ennek az alapja egy kettős szövetségi rendszer, amely egyrészt létrejött a dolgozók különböző rétegei, valamint a társada-

---

*Vastagh Pál* egyetemi adjunktus, JATE Állam- és Jogtudományi Kar (Szeged).

* A socialist-oriented state. Progress Moszkva, 1983. 238 p.

lom más csoportjai között, akik hajlandók részt vállalni a haladás követelményeinek megvalósításában. Elemzéseikben a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy az így kialakult politikai-hatalmi szerkezet még eltér a lenini értelemben vett munkás-paraszt demokratikus diktatúrától. Az eltérés okait abban látják, hogy az átalakulásban a hegemon szerep nem a munkásosztályé, hanem a forradalmi demokráciáé, továbbiakban a forradalmi folyamat politikai irányítását még nem a kommunista párt látja el, a társadalom vezető ereje a forradalmi demokrácia élcsapat jellegű pártja, a néptömegek aktivitása, hatása az állami politikára még nem eléggé meghatározó jelentőségű.

A jelenlegi körülmények között a társadalmi szerkezet különbségei, a demokratikus erő blokkjának eltérő összetétele, a szövetségen belül az egyes osztályok és csoportok különböző súlya és szerepe, a forradalmi folyamat tartalmában, mélységében meglévő különbségek alapján a szerzők a szocialista orientációjú állam következő formái között differenciálnak:

Nemzeti-demokratikus állam — ebben a szakaszban a hatalom tartalmában még távol áll a proletáriátus és a parasztság forradalmi demokratikus diktatúrájától. Kialakulása a nem kapitalista fejlődés kezdeti szakaszához kapcsolódik.

A népi-demokratikus állam lényegét tekintve a proletárok és parasztok forradalmi-demokratikus diktatúrájának specifikus formája. Intézményrendszerében egyre inkább helyt kapnak a szocialista államépítésben honos megoldások.

Maguk a szerzők is felhívják arra a figyelmet, hogy hiba lenne a szocialista orientációjú állam fejlődésének ezt a formáját azonosítani a szocialista állam népi-demokratikus formájával, amely a II. világháború után Európa és Ázsia országaiban jött létre. Vannak bizonyos azonosságok (az állam és a hatalom átmeneti jellege, a haladó erők progresszív politikai szövetsége, a szocializmus építésének távlati programja), de ezek mellett olyan alapvető különbségeket szolgáltat a két fejlődési forma összevetése, amelyek erőteljes hangsúlyozása nélkül illuzórikus képet kaphatunk a szocialista orientációjú állam jelenlegi legfejlettebb formájára.

A társadalmi átalakulás menete, dinamizmusa szempontjából meghatározó jelentőségű az új államgépezet kialakításának folyamata. A szerzők részletes elemzéseikkel bizonyítják, hogy a régi állami mechanizmus újjal történő felváltása a forradalmi átalakulás legfontosabb feladata. Ez a különböző országokban eltérő sajátosságokkal rendelkezik. Ezek a specifikumok a gyarmati múlt örökségéből, az átalakulás jellegéből (békés vagy fegyveres út), a megdöntött hatalom ellenállásából, az új vezetés ideológiai felkészültségéből, szervezési tapasztalataiból származnak. Általában megállapítható, hogy ahol a függetlenség kivívása fegyveres harc útján történik (Angola, Mozambik), ott az állam egyes intézményei már ennek a küzdelemnek a folyamatában, az egyes felszabadított körzetekben, az államhatalom egészének megragadása előtt kialakultak. A hatalomnak ezek az új szervei gyökeresen — tartalmukban és formájukban — eltérőek a gyarmati államapparátus intézményeitől. Ebben az esetben a fejlődés fő jellemzője a megszakítottság. Ahol a nemzeti felszabadító harc békés formában ment végbe, ott gyakran az államszervezet egyes intézményei (helyi önkormányzatok, igazságszolgáltatás, parlamentális intézmények), kivéve a fegyveres szerveket, változatlan struktúrában szolgálták az új államhatalmat. Felváltásuk fokozatosan megy végbe, esetükben tehát jobban érvényesül a folyamatosság.

Az államgépezet átalakításának a szerzők alapvetően három fő irányát emelték ki. Az államapparátus társadalmi összetételének megváltoztatása, az államszervezet átstrukturálódása, a régi állami intézmények újakkal való felváltása. Kiemelkedő a jelentősége a folyamatban az állami káderek kiválasztásának, ideológiai, politikai felkészültségüknek, a társadalomépítési programhoz való viszonyuknak. A szerzők Ghana és Egyiptom példájával igazolják, hogy ahol az államapparátus összetételében nem következett be változás a dolgozó osztályok, rétegek javára, ott a haladó társadalmi, gazdasági politika szükségszerűen megtorpan, zsákutcába jut. Folyamatosan az új államszervezet kiépülésével új szervezeti és működési elvek határozzák meg az állami struktúra egészét. Ezek sorában meghatározó jelentőségűek a forradalmi-demokratikus párt vezető szerepének érvényesülése az államéletben, a dolgozó tömegek részvétele az állami szervekben, a demokratikus centralizmus, valamint a forradalmi demokratikus törvényesség. Természetszerűen ezek az elvek csak fokozatosan válnak meghatározó jelentőségűvé.

A politikai rendszer egészét befolyásolja két központi elemének, a pártnak és az államnak a kapcsolata. A szocialista orientáció országaiban politikailag és alkotmányilag is deklarált a párt társadalmi vezető szerepe, az állami szervek pártirányítása. Gyakran azonban az elvek és a gyakorlat nem mindenben felelnek meg egymásnak. A forradalmi-demokratikus párt élcsapat párttá történő evolúciójának egyik döntő tényezője, hogy az mennyiben képes valóban a társadalom, az állam vezetésére, irányítására. A gyakorlati tapasztalatok alapján a szerzők az állami szervek pártirányításának különböző formáit határolják el. A pártok programjaikban meghatározzák az állami élet fejlődésének fő tendenciáit, döntő részt vállalnak az egyes állami szervek létrehozásában, az állami vezetők kiválasztásában. Számos országban ez utóbbit jogi garanciákkal is körülbástyázzák, és ezúton is igyekeznek biztosítani a párt befolyását az állami mechanizmusban. A párt szisztematikus ellenőrzést végez az állami szervek minden szintje felett, saját felépítését is ehhez igazítja a területi és a termelési elv kombinációjával. A fő cél az, hogy a párt ellenőrzése alól egyetlen állami intézmény se kerüljön ki.

Jelentőségének megfelelően a szerzők külön vizsgálják a fegyveres erők pártirányításának témakörét. Ez igen fontos kérdés, hiszen a fejlődés korábbi periódusaiban gyakran éppen a hadsereg, biztonsági szolgálat önállósága, a pártkontroll hiánya segítette elő a haladásellenes fordulatokat. Általában ezt a feladatot közvetlenül a párt központi bizottsága, illetve annak erre a célra létrehozott szervezete látja el. Fontos, hogy az egységeknél mindenütt működnek pártalapszervezetek és bevezetésre került a politikai tiszti intézmény.

A párt vezető szerepe érvényesülésének elemi előfeltétele a párt és állami szervek közötti arányos munkamegosztás, a helyes munkakapcsolat.

Mindezek csak fokozatosan jönnek létre. A fejlődés első szakaszában gyakori, hogy az állam és a párt funkciói összekeveredtek. Mindezt az is elősegítette, hogy a fegyveres harcot folytató országokban a felszabadított területeken a párt, a hadsereg, az állam szervezetileg egybemosódott. A strukturális szétválás folyamata csak a függetlenség elnyerése után gyorsult fel, elsősorban a hatalom felső szintjein. Ez a jelenség tehát objektív és szubjektív körülményekkel magyarázható. A szubjektív tényezők egyik legjelentő-

sebbike a krónikus káderhiány. A szerzők a jelenség néhány következményére is felhívják a figyelmet. Ilyennek tekintik, hogy a munka megkettőződése következtében a párt veszít politikai vezetőszerepéből a tömegek mozgósításában, politikai nevelésükben. Állami és pártvezetés összeolvadása gyengíti az állami szervek feletti pártellenőrzést, erősíti az amúgy sem kismértékű bürokratizmust.

A szocialista orientációjú állam keletkezésével, társadalmi jellegével, formájával, szerkezetével, valamint működésével és fejlődésével kapcsolatos tapasztalatok alapján a szerzők a következő általános megállapításokhoz jutottak:

— a szocialista orientációjú állam létrejötte, annak különböző formái minden esetben nemzeti-demokratikus forradalom eredménye, következménye. A régi állam helyébe lépő új népi jellegű, a nép nagy többségének érdekeit fejezi ki. Tartalmában a forradalmi nép demokratikus diktatúrája tükröződik. Fejlődési irányát tekintve az állam szocialista típusához közelít. A jelenlegi feltételek alapján megkülönböztethető a nemzeti-demokratikus és a népi-demokratikus jellegű államhatalom.

— A társadalom nem kapitalista fejlődése szorosan egybekapcsolódik az állam, az állami intézmények átalakulásával. Ez a folyamat a szocialista orientációjú országokban még korántsem fejeződött be.

— Az állam átalakulása része a politikai rendszer egészében végbemenő átrendeződésnek. A társadalomban új politikai, jogi struktúrák alakulnak ki, új kapcsolati formák jönnek létre a politikai rendszer egyes elemei között.

— A szocialista orientációjú államépítésben fel kell használni a szocialista országok tapasztalatait, de azokat mindenkor az adott ország saját, különleges feltételeihez igazítva lehet csak alkotóan alkalmazni.

Az ismertetés korlátozott keretei között a munka egészének gazdag tematikája nehezen fogható át. A fentieken kívül számos más elméletileg és gyakorlatilag egyaránt izgalmas témakört dolgoztak fel a könyv szerzői. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy ebben a műben a szerzők egy közel tízéves fejlődési szakasz tapasztalatait elemezték. Ezt megelőzően 1975-ben került sor az állami élet egészét felölelő monográfia megjelentetésére. (Gaszudarsztvo szocialiszticseszkoj orientácii M. Nauka 1975. 376. p.) Az azóta eltek időszakban a szocialista orientációjú országok fejlődésében minőségi változások következtek be. Ezeknek a társadalmi folyamatoknak a politikai, állami jogi tükröződéséről kaphatunk árnyalt, átfogó elemzést a műben. Mindez indokolttá teheti, hogy a magyar szakmai közvélemény is szélesebb körben megismerkedhessen e munkával.

Лайош Фицере

*Функции правительственного управления хозяйством*

В статье делается попытка определить круг функций правительственного управления хозяйством, с особым учетом двойной его связи, т. е. правительственной и хозяйственного руководства. Автор изучает субъективные и объективные отношения правительственного управления, потом рассматривает проблематичные пункты, возникающие в сфере правительственного управления хозяйством. Учитывая эти последние, а также требования перспективного развития, автор пытается очеркнуть некоторые возможные направления совершенствования правительственного управления хозяйством.

Золтан Немеш

*Партия и хозяйственное руководство*

В статье изучается место партии в хозяйственном руководстве и ее роль в центральном управлении хозяйством. Изучается вопрос о том, что значит партийное руководство в указанной центральной области государственного управления и каково отношение партии к административным правоотношениям как единым и глобальным правоотношениям. Автор рассматривает основные тенденции осуществления и осуществляемости общественных норм. Автор изыскивает возможности разделения труда между правительством и партией в области хозяйственного руководства и останавливается на роли партии по согласованию интересов в данной сфере. Параллельно с изложением той деятельности по хозяйственной политике, которую можно найти в правительственном руководстве хозяйством, отмечается также принятие партией хозяйственных решений. Опираясь на рассматриваемые факторы, автор пытается дать ответ в связи с ролью партии, которую данная руководящая общественная организация выполняет в области развития хозяйственного демократизма и управления хозяйством.

Марта Дежё

*Кому принадлежит депутат? (О характере депутатского мандата)*

Исходя из многостороннего подхода к связям между депутатами и избирателями, автор рассматривает типы мандатов, сложившиеся в теориях о представительстве. В статье изучаются противоречия императивных и свободных мандатов и различия между конституционными нормами и фактически осуществляемой депутатом деятельностью. Отмечаются те изменения, происшедшие в характере социалистического депутатского мандата, которые отражают влияние общегосударственного списка, введенного в Польше и Венгрии в ходе избирательных реформ.

---

Lajos Ficzere:

*The functions of „governing" economic management*

The study makes an attempt to define the range of functions exercized by the „governing" economic management, with special regard to the twofold connectedness of this area of economic management. The author deals with subjective and objective aspects of the topic and surveys the problems to be observed here. On the basis of the discussion he sketches up the possible directions of the modernization of „governing" economic management.

Zoltán Nemes:

*The Party and the economic management*

The study deals with the place of the Party in the economic management and its role in the administration of the economy. The author discusses the meaning of Party direction in this field and the relation between the Party and the public administration, as a whole. He surveys the enforcement of „societal norms" and the main trends of it. The study explores the possibilities for a division of labor between the Party and the Government in the field of the central economic management, also commenting on the role of the party to settle conflicting interests. The decision-making activity of the Party is treated, as well.

Márta Dezső:

*Whose representative? The nature of the mandate of the representative*

The study sketches the types of mandates as presented by the theories of representation. It deals with the contradictions of the free and the imperative mandates, and with those of the constitutional rules and the real practice of representatives. The author points out the changes in the nature of socialist approach, reflected by the Hungarian and Polish reforms of election law.

Viktor Páricsi:

*The role of the ministerial and interministerial commissions in the preparation of decisions*

The study discusses the role of the above mentioned commissions in the process of the preparation of decisions based on the empirical research of the author. After an analysis of the organisation and methods of the commissions the author suggests some alterations for the further development. The conclusion of the study is, that many important problems will not be discussed, and on the other hand some questions are delt with collaterally. The commissions will only be able to lay the foundation of the decisions of the high authorithies, if they scope of activities are properly cleared.

---

Lajos Ficzere:

*Die Funktionen der Wirtschaftslenkungstätigkeit der Regierung*

Die Studie versucht den Kreis der Funktionen der Wirtschaftslenkung der Regierung aufzuzeichnen, mit besonderer Rücksicht auf den doppelten Charakter dieser Sphäre, nämlich dass sie gleichzeitig mit der Regierungs und Wirtschaftslenkungstätigkeit verbunden ist. Sie befasst sich mit den subjektiven und objektiven Hinsichten der Lenkung durch die Regierung, und nimmt jene problematischen Punkte in Betracht, die auf diesem Gebiet vorkommen. Mit Rücksicht auf diese Probleme und auf die Forderungen der langfristigen Entwicklung versucht sie einige mögliche Richtungen der Modernisierung der Wirtschaftslenkungstätigkeit der Regierung aufzuzeichnen.

Zoltán Nemes:

*Die Partei und die Wirtschaftslenkung*

Die Studie befasst sich mit der Position der Partei in der Wirtschaftslenkung, und mit seiner Rolle in der zentralen Wirtschaftsverwaltung. Sie untersucht was ist das Verhältniss der Partei zu den Verwaltungsrechtsverhältnissen im Allgemeinen. Überblickt die Hauptrichtungen der Geltendmachung der Gesellschaftsnormen. Die Studie untersucht die Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen Regierung und Partei in der Wirtschaftslenkung und befasst sich mit der Rolle der Partei in der Vergleichung der Interessen. Die Wirtschaftspolitische Tätigkeit der Regierung und der Entscheidungsmechanismus der Partei werden Paralell erörtert. Die Studie versucht aufgrund der untersuchten Faktoren jene Frage zu beantworten, was ist die Rolle der Partei in der Entwicklung des wirtschaftlichen Demokratismus und der Wirtschaftslenkung.

Márta Dezső:

*Wem gehört der Abgeordnete — oder die Eigenart des Mandats*

Die Studie, deren Ausganspunkt einekomplexe Auffassung des Verhältnisses zwischen dem Wähler und dem Abgeordneten ist, schildert die durch die Theorie ausgestalteten Mandatentypen. Sie befasst sich mit den Widersprüchen des imperativen und freien Mandats und mit der Diskrepanz zwischen der Tätigkeit der Abgeordneten und der verfassungsrechtlichen Regelung. Sie berichtet über die Veränderungen in der Eigenart des sozialistischen Mandats, die den Effekt der durch die polnische und ungarische Wahlrechtreform eingeführte Landesliste wiederspiegeln.

Viktor Páricsi:

*Die Rolle der ministerialen und interministerialen Komissionen in der Prozess der Vorbereitung der Entscheidungen*

Die Studie erörtert die Rolle der vorher genannten Komissionen in der Entscheidungsvorbereitung aufgrund der empirischen Forschungen des Verfassers. Die Komissionen werden Aufbau und Arbeitswesen nach analysiert, und aus diesen Hinsichten werden auch die Vorschläge der Weiterentwicklung gemacht. Die Schlussfolgerung der Studie ist, dass zur Zeit einerseits einige wichtige Aufgaben der Entscheidungsvorbereitung ganz ausser Acht gelassen werden, andererseits werden andere Aufgaben oft paralell gelöst. Die Komissionen werden die Entscheidungen erst dann richtig begründen können, wenn deren Wirkungskreis entsprechend abgegrenzt wird.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-2410. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

XLII. új évfolyam 8. szám Budapest, 1987. augusztus hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

TARTALOM

SAMU MIHÁLY
A kultúra és a jog; a jogi kultúra ..... 405
GYÖRGYI KÁLMÁN
Viski László és az általános bűncselekménytan..... 415
PUSZTAI LÁSZLÓ
Viski László kriminalisztikai munkásságáról ..... 421
IRK FERENC
Viski László nézetei a közlekedésbiztonság fokozásáról ..... 427
KLAUSS SESSAR
Büntetés helyett az okozott kár jóvátétele? Vizsgálódások e gondolat lakossági fogadtatásáról ..... 433

**Szemle**

TREMMEL FLÓRIÁN
Monográfia a büntető jogorvoslatokról ..... 442
VÖRÖS IMRE
A versenytárgyalások újrakodifikálásához..... 446
Tervezet a versenytárgyalások új jogi szabályozásáról.. 450
Az európai szocialista országok jogalkotásáról..... 452

**Jogirodalom—Jogélet**

Tauber István: A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra (BORDÁS MÁRIA)..... 461
Nagy Ferenc: Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében (LÉVAI MIKLÓS)..... 463
Petrik Ferenc: A „tükörkép árnyéka": látszat és valóság a jogban (SAJÓ ANDRÁS) ..... 465
M. Ch. Bassiouni: Nemzetközi büntetőjog (MORVAI KRISZTINA)..... 466
Peter Noll: Gondolatok a nyugtalanságról és a rendről (SOLT KORNÉL)..... 469

СОДЕРЖАНИЕ: *Михай Шаму:* Культура и право: правовая культура — *Калман Дьердьи:* Ласло Вишки и общее учение о преступлениях — *Ласло Пустаи:* научная деятельность Ласло Вишки в области криминалистики — *Ференц Ирк:* Взгляды Ласло Вишки на повышение безопасности транспорта — *Клаус Сессар:* Вместо наказания возмешение приличиненного ущерба? *Обзор: Флориян Треммел:* Монография по теме обжалования по уголовным делам — *Имре Вёрёш:* Рекодификация заявки на подряд — Проект указа о новом правовом регулировании заявок на подряд — Новое в законодательстве европейских социалистических стран — *Юридическая литература — юридическая жизнь:* Таубер Иштван: Взаимосвязи между невыгодным социальным положением и преступностью, с особым учетом некоторых социальных групп в меньшенстве *(Мария Бордаш)* — *Надь Ференц:* Меры в системе санкций уголовного права *(Миклош Лэваи)* — Петрик Ференц: «Тень зеркального изображения»: видимость и действ игельность в праве *(Андраш Шайо)* — М. К. Бассиоуни: Международное уголовное право *(Кристина Морваи)* — Петер Нолл: О беспокойстве и порядке *(Корнэл Шолт)*.

INHALT: *Mihály Samu:* Die Kultur und das Recht; Rechtskultur — *Kálmán Györgyi:* László Viski und die Allgemeine Straftats lehre — *László Pusztai:* Über die Kriminalistische Arbeit von László Viski — *Ferenc Irk:* Die Ansichten von László Viski über die Steigerung der Sicherkeit im Strassenverkehr — *Klauss Sessar:* Wiedergutmachung der Schaden anstatt Strafe. Untersuchungen über den Empfang dieser Gedanke in der Bevölkerung — RUNDSCHAU: *Florian Tremmel:* Monographie über die Rechtsbehelfe im Strafrecht — *Imre Vörös:* Zur neukodifikation des Vergaberechts — Über die gesetzgebung der europäischen Sozialistischen Staaten — RECHTSLITERATUR — RECHTSLEBEN: *István Tauber:* Der Zusammenhang zwischen der ungünstigen sozialen Lage und der Kriminalität, mit besonderer Rücksicht auf einige Minderheitsgruppen (Mária Bordás) — *Ferenc Nagy:* Massnahmen in dem Sanktionssystem des Strafrechts (Miklós Lévai) — *Ferenc Petrik* — Der „Schatten des Spiegelbildes" Schein und Sein im Recht (András Sajó) — *M. Ch. Bassiouni:* Internationales Strafrecht (Krisztina Morvai) — *Peter Noll:* Gedanken über die Unruhe und Ordung.

CONTENTS: *Mihály Samu:* The culture and the law; the legal culture — *Kálmán Györgyi:* László Viski and the general theory of criminal delicts — *László Pusztai:* The research activities of László Viski — *Ferenc Irk:* The views of László Viski on the security of traffic — *Klauss Sessar:* Instead of punishment recompensation for the caused damages: Experiences on the public acceptance of this idea — REVIEW — *Flórián Tremmel:* Monography on the criminal remedies — *Imre Vörös:* On the new codification of rules of competition discussions The draft of the law decree on the new legal regulation of competitition law — The legislation of the European socialist countries — LAW LITERATURE — LAW LIFE — *István Tauber:* The correlations between the disadvantageous legal situation and criminality, concerning some minority groups *(Mária Bordás)* — *Ferenc Nagy:* Measures in the sanction system of criminal law *(Miklós Lévai)* — *Ferenc Petrik:* The „shadow of a mirror image": image and reality in the law *(András Sajó)* — *M. Ch. Bassiouni:* International criminal law *(Krisztina Morvai) Peter Noll:* Ideas on disorders and order *(Kornél Solt)*

XLII. új évfolyam 8. szám Budapest, 1987. augusztus hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

*Samu Mihály*

# A kultúra és a jog; a jogi kultúra

## I.

*1.* A kultúra és a jog összefüggése a közgondolkodásban természetesnek tűnik, mivel az igazságszolgáltatást a kulturális fejlődés vívmányának is tekintik; a magasabb rendű kulturáltságot a jog létezésében, a jogszolgáltatás igazságos döntéseiben látják. Különösen a humánus jogszolgáltatást kapcsolják a kultúrához, viszont a kegyetlen jogi eljárást és döntéseket, a tortúrát, a jogi gyilkosságokat (justizmordokat) kultúraellenesnek minősítik. Ezek a nézetek azonban nem támaszkodnak elméleti kutatásra: csupán elvont, felületes megállapítások, sztereotípiák. Ennek az az alapja, hogy a társadalomelmélet nem tartalmaz pontos, adekvát fogalmakat a kultúra és a jog viszonyáról. Ugyanis a társadalomtudományon belül sem a kultúraelmélet, sem a jogelmélet nem kutatta elmélyülten ezt az összefüggést, csak utalások vannak rá. Emiatt a kultúra és a jog viszonya elméletileg nincsen föltárva; nincsen tudományos elemzéseken alapuló fogalmi konszenzus, ami a közismeretbe beépíthető lenne. — Ennek ellenére a publicisztikában a kultúra és a jog viszonyáról több sztereotípia elméletileg bizonyított kategóriaként szerepel, mintha ezek tudományosan megalapozott fogalmak lennének.

*2.* Az elméleti kimunkálatlanság miatt a közgondolkodásban és a publicisztikában eltérő jellegű megközelítésekkel, sokféle tartalmi utalással vetődik föl a kultúra fogalma. E sokféleség érzékeltetésére megemlíthető a termelés, a termelési ágak (földművelés, állattenyésztés, kézművesség, ipar, bányászat, kereskedelem, közlekedés) kultúrája, a különböző foglalkozások, szakmák (bányászok, kisiparosok, orvosok, mérnökök stb.) kultúrája; a humán- és reálkultúra, az uralkodó osztályok vagy az elit kultúrája, a tömegkultúra, a népi (vagy paraszti) kultúra, a proletárkultúra, a hivatalos és a szubkultúra, a nemzeti- és a világkultúra; a közéleti, a vezetési, a politikai, a jogi, az állampolgári és közösségi stb. kultúra; a társadalmi formációk, világrészek, régiók kultúrája vagy az ősi, tradicionális (mezopotámiai, egyiptomi, azték stb.) kultúra, megemlíthető a családi, az érzelmi, a szexuális és egészségügyi stb. kultúra is (s még lehetne tovább sorolni). Ezek mellett a kultúra fogalmába iktatják az egész társadalom fejlődésének eredményeit, a természet átalakítását, az anyagi-technikai vívmányokat és minden szellemi értéket (vagyis az anyagi és a szellemi javakat, intézményeket, értékeket egyaránt).[1]

A filozófiában és a társadalomelméletben is közhelyszerű meghatározásként rögzült, hogy a kultúra — az emberiség vívmányainak összessége.[2] Hasonlóképpen széleskörűen elterjedt és bevett fogalom az, amely a szellemi élet eredményeire szűkíti a kultúrát, csupán a tudományt, művészeteket, ideológiákat sorolja ide; esetleg kiterjeszti még a pedagógiára, a közoktatásra, a tömegtájékoztatásra.

A társadalomtudományok különböző ágaiban általában elfogadják a filozófiában megfogalmazott tételeket, és a különböző kultúrameghatározások ismétlik a kultúra emberi-társadalmi-történelmi jellegét, továbbá a természeti, biológiai jelenségektől való elkülönülését, valamint szellemi-alkotó természetét.

*3.* A kultúra fogalmának történetét illetően a kultúraelméleti irodalom utal a fogalom etimológiájára és ősi magyarázatára, midőn még a természeti viszonyok átalakítására, majd művelésére vonatkoztatták, s később a szellemi képzésre értették (cultura animi — Cicero). A továbbiakban kiemelték, hogy a kultúra — az ember nemesítése, az erkölcsök finomítása, a tökéletességre irányuló törekvés, az etikai és az esztétikai értékek területe. *Rickert* szerint a kultúra szférájában tárgyiasulnak az értékek: a kulturális jelenségek mindegyikében valamilyen, az ember által elismert érték ölt testet.[3] Az emberi kultúra lényegét többen abban látják, hogy a társadalmi vívmányok jó-

*Samu Mihály* tanszékvezető egyetem tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] A kultúra — „az emberiség által létrehozott anyagi és szellemi értékek összessége". Magyar Értelmező Kéziszótár. 1978. 799. old. és *Maróti* Andor: Rendhagyó gondolatok a műveltségről. Valóság. 1986. 10. sz. 14. old.

[2] Filozófiai kislexikon Bp. 1976. 197. old.

[3] *Rickert*, H: Kulturwissenschaft und Naturwissenschaft. Tübingen. 1915. 20. old.

részt az emberi fejlődés által kimunkált és hagyományozott értékek megtestesülései.[4]

A kultúra lényegének megragadását illetően a polgári társadalomelméletben megtalálható az a megközelítés (s ez a jogra vonatkozóan fontos), amely a normákat, a szabályozottságot, a szabályok által biztosított integrációt állítja előtérbe. Erre tekintettel idézhető *Ortega:* „szabályok nélkül, amelyekre mindenki hivatkozhat, nincs kultúra"; úgy értékelte, hogy a barbárság — a normák semmibe vétele. Kiemelte továbbá: „a kultúra mértékét normáinak nagyobb vagy kisebb pontossága jelenti."[5] *Huizinga* pedig azt hangsúlyozta, hogy a kultúra — „a közösség irányított magatartása."[6] A kultúra lényeges vonásaira vonatkozó magyarázatok között többen állítják előtérbe a viselkedést (a társadalmi mintáknak és modelleknek alárendelt emberi magatartást), a tevékenységek szabályozását, az értékek követését, cselekvésben való realizálását. Ezek egyoldalú magyarázatok, ennek ellenére e megközelítésnek (vagyis a kultúra szabályokhoz való kapcsolásának) alapvető jelentősége van a kultúra és a jog viszonyának megértése szempontjából.

A polgári társadalomelmélet keretében az utóbbi évszázadban erősödött meg a kulturális antropológia, amelyben több kísérlet van a kultúra fogalmának pontosabb körülhatárolására. Ennek az irányzatnak a keretében többen rögzítik, hogy a kultúra — az emberi magatartásformák és szokások összessége. Mások a kultúrát az életmóddal azonosítják vagy a társadalmi integráció egyik módjának tekintik. S kiemelik, hogy a kultúra nem örökölhető, hanem csak tanulással sajátítható el. Ezen irányzatban példaként emelhető ki *Malinowski* koncepciója, aki a kultúrát úgy fogta föl, hogy az anyagi tárgynak, hitnek, eszmének megvan a maga funkciója a működő egészben. S ezzel összefüggésben hangsúlyozta: a kultúra nemcsak működő egész, hanem organikus egész is, „összekapcsolt élő egésznek kell tekintenünk."[7] S hozzátette: a kultúra az ember különféle szükségleteit elégíti ki és ezzel fönnmaradásáról gondoskodik. A polgári antropológia meghatározásait a szocialista irodalomban A. *Kloskowska* a következőképpen összegezi: „a kultúra viszonylag integrált egész, amely az embereknek a társadalmi közösség általános, az interakció folyamán kialakított és elsajátított mintái szerint bekövetkezett viselkedéseit, továbbá ezek termékeit foglalja magában."[8] Erről a definícióról Kloskowska megjegyzi, hogy univerzális és elveti az értékelést, a minősítést. Megállapítja, hogy többféle kultúrafogalom található: a leíró, a történeti, a pszichológiai, strukturalista és a genetikai definíció.[9] — Erről az irányzatról még megállapítandó az, hogy nem ad választ a történelmi-kulturális fejlődés dinamikájára és döntően a primitív kultúrákból vonja le a következtetéseit, a jogra vonatkozóan pedig a modern jogi fogalmakat vetíti vissza a primitív közösségi szabályozás elemzésére és magyarázatára. Az antropológia kultúra-definícióival kapcsolatban még megemlítendő, hogy az újabb kutatásokban előtérbe kerül a nyelv, a kommunikáció és a szimbolikus eszközrendszer sajátosságainak elemzése.[10] S e magyarázatnak jelentősége van a jog és a jogi kultúra megértése szempontjából is.

A polgári kultúradefiníciók egyoldalúsága a fogalom terjedelmét és tartalmát illetően állapítható meg. A fogalom terjedelmével kapcsolatban főképpen az érzékelhető, hogy vagy túl tágan fölfogva a társadalommal azonosítják, vagy túl szűken a szellemi életre korlátozzák. A fogalom tartalmi egyoldalúsága pedig egy-egy társadalmi összefüggésre korlátozásban, de legfőképpen a történetietlen elemzésekben és magyarázatokban, túlságosan elvonatkoztatott tételekben mutatkozik meg.

*4.* A kultúramagyarázatok egyoldalúsága és leszűkített magyarázata a szocialista társadalomelméletben is tapasztalható. Ennek legfőbb megnyilvánulása — a vulgármaterialista leegyszerűsítés, amely a kultúra lényegét osztályjellegére, anyagi meghatározottságára, felépítménybe tartozására korlátozta. Emellett mechanikusan alkalmazta az anyag elsődlegességével kapcsolatos tételt; mondván: az anyagi kultúra fejlődése határozza meg a szellemit. Ez a szemlélet a kultúrát az uralkodó osztály műveltségi monopóliumának és az elnyomott osztályok kulturális elmaradottságának kérdésére szűkítette; s nyilatkozatszerűen hangsúlyozta, hogy a kultúra megteremtői a néptömegek, hogy a szocialista rendszerek lényegében magasabb rendű kultúrát testesítenek meg.

A szocialista társadalomelméletben is uralkodó fölfogás volt a kultúrának a szellemi szférára való szűkítése és a kultúra vonatkozásában fölületes fogalmakkal és evidenciákkal való operálás. Ennek legfőbb indoka a vulgármaterialista nézőpont mellett a tudományos kutatás hiánya: a szocialista tudományrendszeren belül nem volt kultúraelmélet.[11]

A vulgármaterialista társadalomszemlélet meghaladása, némely mellőzött és elhanyagolt kutatási téma előtérbe kerülése és új tudományágak kialakulása maga után vonta a kultúraelmélet kibontakozását is. E tudományág a szocialista tudományrendszerben lényegében a hetvenes években honosodott meg.

A szocialista kultúraelmélet — mint új tudomány — máris jelentékeny eredményeket ért el a vulgármaterialista nézetek bírálatában és meghaladásában, valamint új fogalmak és megközelítések kimunkálásában. E vonatkozásban különösen figyelembe veendő a kultúrafogalom átfogó kategóriaként való kezelése.[12]

A szocialista irodalomban kristályosodott ki az a nézet, amely a kultúrát nem hagyományos tartalommal és terjedelemben elemzi: az egész társadalom történelmi fejlődésében központi elemként ragadja meg; a kultúrát az emberi alkotó tevékenységhez kapcsolja. Így a szovjet irodalomban *Markarjan* meghatározása szerint a kultúra nem más, mint „az emberi tevékeny-

[4] Markarjan mutatott rá arra, hogy a kultúra fogalmának köznapi használatát az értékelméleti megközelítés jellemzi; erre tekintettel minősítenek embert vagy népet kulturáltnak vagy kulturálatlannak. Ld: E. *Markarjan:* A marxista kultúraelmélet alapvonalai. Bp. 1971. 5—6. old.

[5] Jose *Ortega* Y Gasset: A tömegek lázadása. Bp. é.n. 91—92. old.

[6] *Huizinga* J.: A holnap árnyékában. Bp. 1938. 36. old.

[7] *Malinowski,* B.: Baloma. Bp. 1972. 454. old.

[8] *Kloskowska,* A: Tömegkultúra, Bp. 1971. 30. old.

[9] *Kloskowska:* i. m. 16—18. old.

[10] Ld: *Szegal,* D. M.: A modern kulturális antropológia. Szociológia. 1973. l. sz. 107. old.

[11] *Ágh* Attila: A művelődéselmélet filozófiai alapvetéséhez. Kultúra és Közösség. 1974. 4. sz. 5. old.

[12] „A társadalmi életnek nincs olyan területe, amelynek ne lenne *kulturális* oldala." J. V. *Bromlej:* Etnosz és néprajz. Bp. 1976. 62. old.

ség aktív-alkotó jellegének komplex kifejezése."[13] A német szocialista irodalomban is hasonlóképpen az emberi tevékenységet állítják előtérbe, mondván: a kultúra — az emberek társadalmi élettevékenységének specifikus oldala.[14]

A magyar kultúraelmélet az utóbbi időben rögzített néhány kultúrával kapcsolatos elméleti tételt, különösen azt, hogy a kultúra — emberi specifikum, és tartalma az emberi lényeg. Emellett hangsúlyozza, hogy a kultúra nem a társadalom valamely része, szférája (nem szűkíthető a szellemi életre, nem szűkebb fogalom a társadalmi létnél), átfogja az egész társadalmat, ám nem azonos vele, vagyis a társadalom és kultúra nem szinonim fogalom.[15] A mai marxista kultúraelmélet magyar művelői összegezően megfogalmazzák, hogy a kultúra — ontológiai alapfogalom, az emberi világ egészét fejezi ki,[16] a társadalmi lét egyik mozzanata, aspektusa, s a társadalmi totalitás történetiségében létezik, és a fejlettebb társadalmi létben jelentősebb a szerepe. *Horváth* József hangsúlyozza: a kultúra — „a társadalmiság történeti kibontakozása, a társadalmiasulás folyamata, a társadalmiság megőrzése, újratermelése, átadása."[17]

A kultúra fogalmának átfogó megragadása, a társadalmi lét egyik aspektusaként való fölfogása nem jelenti azt, hogy e fogalmon belül a részletösszefüggések elemzése nem különül el; a különböző társadalmi szférákban ezek sajátos vonásait föl kell tárni. Emiatt foglalkozunk a kultúra és a különböző társadalmi jelenségek kapcsolatával, így a kultúra és a jog viszonyával. Ugyanis a kultúra átfogó sajátosságainak megismerése keretében a részletösszefüggésekre tekintettel elemezhető a kultúra és a jog viszonya.

## II.

*1.* Alapvető kérdésként vetődik föl, hogy mi a jog helye és szerepe a kultúrában, ill. mi a jog viszonya a kultúrához.

A kultúra és a jog összefüggése a polgári jogfilozófiában is fölvetődött. Mayer és Kohler emelte ki nagy súllyal a kultúra és a jog kapcsolatát; *Mayer*[18] azt hangsúlyozta, hogy a jog az egyik legfontosabb kultúrtényező; *Kohler* fölfogása szerint pedig a jog maga is kultúrtermék és föladata a kulturális igények kielégítése, a kultúra haladásának elősegítése.[19] Ennek ellenére a polgári jogfilozófiában általában nem állt előtérben a jog és kultúra összefüggésének vizsgálata. E probléma bizonyos sajátosságainak föltárása az újkantiánus irányzatban megtörtént az értékelmélet jogfilozófiára való hatásán keresztül. Vagyis a jog és kultúra összefüggését értékelméleti megközelítésben érintették (más vonatkozásban pedig a műveltség problémájaként utaltak rá), s emellett az összehasonlító jogtudományban — és elvétve egyes nyugati szerzők — foglalkoznak külön a jogi kultúrával.[20] (A probléma kezelése, súlyának elméleti érzékelése megmutatkozik abban is, hogy a nagy enciklopédiákban általában nem szerepel a jogi kultúra vagy a jog és kultúra címszava.) Hasonló volt a helyzet a szocialista jogtudományban is; a jog és a kultúra, valamint a jogi kultúra problémája nem szerepelt megfelelő súllyal az elméleti kutatásokban.

A marxista társadalomelmélet általános összefüggésben rögzíti azt, hogy a jog belekapcsolódik az átfogó társadalmi-kulturális fejlődésbe. A jog tehát egy aspektusból a társadalmi-kulturális fejlődés következménye, s mint önálló objektiváció hat az adott társadalmi berendezkedésben. A magyar jogelméleti irodalomban *Szabó* Imre leszögezte e tételt: a jog — egyik alkotó eleme az adott társadalom kultúrájának, „maga is része az emberi kultúrának." Megállapította továbbá azt, hogy „nincsen olyan jog vagy jogrendszer sem, amelyet ne hatna át a társadalom kultúrája."[21]

*2.* A kultúraelmélet és a jogelmélet az eddigiekben azt rögzítette, hogy a jog a kultúrán belül helyezkedik el. S mivel a kultúrát két részre (az anyagi és a szellemi kultúrára) bontotta, úgy értékelte, hogy a jog a szellemi kultúrán belül helyezkedik el. Ezt a nézetet vallják többen a szovjet kultúraelméletben is. Így például *Bromlej* úgy értékeli: az erkölcsök, a szokások, a jogi normák stb. a szellemi kultúrához tartoznak. A kultúra dualizmusát Bromlej is csak föltételesnek tekinti, mivel az emberi munka terméke egyidejűleg lehet szellemi és fizikai munka eredménye.[22] Mások viszont kétségbe vonják e felosztás pontosságát és meg nem oldottnak tekintik a kultúra belső tagozódását. Különösen gond az anyagi és a szellemi szféra közti viszonyok elhelyezése. Némely kísérletek ezt a köztes területet szociális kultúraként fogják föl, és a kultúra harmadik fő területének tekintik (vagyis azt, ami „a társadalom működtetésére vonatkozó intézmények és eljárások összessége"[23]). Ezt a hármas tagozódást más magyarázatok is indokolják azzal, hogy az anyagi-termelési kultúra esetén a természethez való viszony, a szociális kultúra esetében az emberek egymáshoz való viszonya, míg a szellemi kultúrában a mindkettőre épülő szimbolikus tevékenység (a nyelv, a művészet) jelentkezik. Ugyancsak érdekes kísérletet végez *Barna* József a kultúra rendszerének megállapítására, s e koncepció elkülöníti a gazdasági, a politikai tevékenységet, azután az elméletieket (társadalom- és történettudományok), valamint a közvetítő tudományokat és a társadalom köznapi tudatát.[24] Ez a magyarázat viszont teljesen figyelmen kívül hagyja a jogot, a jogi kultúrát, csupán a politikai kultúrára utal.

A magyar kultúraelméletben *Bujdosó* Dezső állapítja meg, hogy az anyagi és a szellemi kultúra dualizmusa esetén kimarad az emberek közötti közvetítő

[13] *Markarjan,* E: A marxista kultúraelmélet alapvonalai. 70. old.

[14] Zur Theorie der sozialistischen Kultur. Berlin 1982. 8. old.

[15] *Ágh* Attila: A művelődéselmélet filozófiai alapvetéséhez. Kultúra és Közösség. 1974. 4. sz. 5. old.

[16] *Bujdosó* Dezső: Társadalmi lét és kultúra. Bp. 1978. 16—18. old.

[17] *Horváth* József: Természettudomány és kultúra. Reflektor. 1986. 3. sz. 264. old.

[18] *Mayer* M. E.: Rechtsnormen und Kulturnormen. Breslan. 1903. 24. old.

[19] *Kohler,* J. Lehrbuch der Rechtsphilosophie. Tübingen. 1909. 40. old.

[20] Ld. L. M. *Friedman:* Legal Culture and Development. Law and Society Review. 4. 29—44 (1969—70)

[21] *Szabó* Imre: Jogelmélet Bp. 1977. 100—101. old.

[22] *Bromlej:* i. m. 66. old.

[23] *Voigt* Vilmos: Szociális kultúra (címszó) *in:* Kulturális kisenciklopédia. Bp. 1986. 674. old.

[24] *Barna* József: A kultúra, a kulturális tevékenységek rendszere. Társadalomtudományi Közlemények 1973. 1—2. sz. 120. old.

rendszerek termelésének (pl. normák, intézmények) kultúrája.[25] Nem vitás viszont az, hogy a társadalomban a szervezés és szabályozás külön tevékenységi formát jelent. Ezzel kapcsolatban idézhető *Lukács* György megállapítása: a társadalmi fejlődés következtében a társadalmi munkamegosztás külön ágaként jelent meg „a társadalomszervezői tevékenység." S ettől kezdve létezik a társadalmi reprodukciót szabályozó, meghatározott irányba vezető (választó, célkitűző és konfliktusokat levezető) tevékenység.[26]

A társadalom szervező és szabályozó tevékenységét tehát nem helyezhetjük el sem az anyagi, sem a szellemi kultúrában, hanem közöttük helyezkedik el. Ezt a szférát a szocialista társadalomelméletben szocionormatív kultúrának is nevezik. Ám ez az elnevezés nem érzékelteti, hogy a társadalmi szervezés és szabályozás lényegében hatalmi tevékenység, amely intézményekben és szabályrendszerekben tárgyiasul.[27] Hatalmi intézmények és normák a történeti-kulturális fejlettség szintjét fejezik ki, s a hatalmi szféra ontológiai mozzanataként létezik a hatalmi kultúra.

Történelmi tény, hogy a társadalmi létben a hatalmi viszonyok specifikus elkülönülése és intézményesülése jelentkezik, így külön intézmény egy ősi közösségben az öregek tanácsa, majd az állam vagy a jogszolgáltatás. S ennek a keretében jelentkeznek a politikai, a szervezeti, a szakmai szabályok, a hagyományok, a konvenciók, szokások, és a jog. A jog természetszerűen összefügg az anyagi és a szellemi kultúrával is: szabályozó tevékenysége során kifejezi követelményeit. Azonban a jog alapvetően, lényegét illetően a hatalmi kultúra része, s ezen túlmenően az anyagi és a szellemi kultúrához is kapcsolódik. Ilyen átfogó értelemben tekinthető a jog a kultúra részének, a jogi kultúra pedig a hatalmi kultúra specifikus megnyilvánulásának.

*3.* A jogi közgondolkodásban gyakran kiütközik az a nézet, hogy a jogot és a jogi kultúrát azonosítják. Emiatt vetődik föl e két fogalom elkülönülésének tisztázása. A jogi kultúra fogalmi elkülöníthetőségével kapcsolatban párhuzamos kérdésként utalhatunk arra, hogy a társadalomelméletben van olyan következtetés, amely a társadalom és a kultúra azonosságát vallja, emellett meglelhető az a nézet, amely úgy véli, hogy a társadalom az egész, a kultúra pedig a rész. Ezzel szemben a mai kultúraelmélet szerves egységben levő külön kategóriának fogja föl a társadalmat és a kultúrát, közötte a szerves egység a kölcsönös föltételezettségben állapítható meg. Az egész és a rész viszonyának megítélésével kapcsolatban nagyon meggyőző *Markarjan* fölfogása: helyteleníti, hogy a társadalom és a kultúra az egész és a rész viszonyában lenne, ugyanis szerves egységet alkot „és genetikusan egyidejűleg keletkező egésznek két különböző oldalának, síkjának kifejeződését" jelenti, amely csak logikai elemzés eszközeivel bontható szét.[28] Ennek az elvi tételnek a jogra alkalmazásával állapíthatjuk meg: a jog és a jogi kultúra szerves egységet képez, nem az egész és rész viszonyában leledzik, hanem a valóság két oldalát jelenti, ami logikai elemzéssel bontható szét. A társadalmi fejlődésben a jog kialakulásának és fejlődésének szerves részét, mozzanatát képezi a jogi kultúra; az egész jogfejlődés megmutatkozik benne.

Az előzőkre utalással leszögezhető, hogy a jog nem azonos a jogi kultúrával, ám a jognak specifikus (nélkülözhetetlen) vonása a történeti kötöttségektől függő jogi kultúra. Erre tekintettel kell vizsgálni a jogi kultúra történetiségét.

*4.* Ha fölületesen áttekintjük a történelmi fejlődést, akkor szembeszökik az a kép, hogy az ősi társadalmakban a szokások szabályozták az egyének és közösségek viselkedését,[29] majd a civilizációban (az osztályok kialakulása után) a jog is megjelent és szabályozó tevékenységet látott el a történelmi fejlődéstől függően. A jog kialakulásának és fejlődésének történelmi-kulturális körülményei tükröződnek a jog intézményeiben. Kezdetben primitív jogi megoldások léteztek: a vérbosszú, a tabuk, misztikus tilalmak, az eljárás irracionális formái, az istenítéletek, a vízpróba vagy a tűzpróba; mindennapos büntetőjogi büntetés volt a testcsonkítás, megbélyegzés, a tortúra, a megtorlás és a halálbüntetés.[30] (Az emberi butaság történeti példáiként szokták idézni a károkozó állatok pörbefogását vagy a boszorkánypöröket és a kanördögök elítélését.) Mindezek az adott kulturális fejlettséget is tükrözik a jogi kultúra konkrét megoldásaiként. Különösen a prekapitalista társadalmi formációkban. A hűbéri abszolutizmusok önkényes jogszolgáltatásának meghaladása következett be a polgári átalakulás folyamatában: a jogi kultúra új vívmányai honosodtak meg; a jog magasabb fejlettsége mutatkozott meg az igazságszolgáltatási apparátus s ezen belül a többszintű eljárás (a föllebbezési rendszer) kiépítésében, az alkotmányos szabályozás megteremtésében, a törvény előtti egyenlőség és az állampolgári jogok meghirdetésében, a polgári tulajdon- és elosztási viszonyok jogi rendezésében. Az egyszerűsítő magyarázat elkerülése végett szükséges megállapítani, hogy a polgári jogi kultúra eltérő eredményekben és jogintézményekben testesül meg: demokratikus jogrendszerek a jogegyenlőség mellett az emberi szabadságjogokat, az alkotmányos-humánus jogelveket, a polgári törvényesség követelményeit rögzítették jogi előírásokban és a joggyakorlatban; ezzel szemben némely tradicionális és diktatórikus jogrendszerek hagyományos (feudális jellegű) jogintézményeket, polgári demokratikus elveket és a jogegyenlőséget tagadó jogi megoldásokat, antihumánus joggyakorlatot valósítottak meg. Ily módon a polgári jogi kultúra nem egységes; eltérő tartalmú jogintézményekben és joggyakorlatban testesül meg. A szocialista jogi kultúra természetszerűen kapcsolódik az előzményekhez, és a hagyományokra épülnek az új szocialista jogi megoldások.

A jogi kultúra történeti fejlődésének sajátosságait illetően hangsúlyozni kell: a történelmi föltételezettség nem elvontan, hanem konkrétságban, egy-egy nép, ország, állam jogának egyedi sajátosságaiban mutatkozik meg. Egy-egy nép jogi kultúrájának specifikus története az egyenlőtlen fejlődés törvényéből következik. Példaképpen szoktuk fölhozni az ókori görögök politikai kultúrájának fejlettsége mellett a

[25] *Bujdosó* Dezső: i. m. 11. old.

[26] *Lukács* György: A társadalmi lét ontológiájáról. Bp. 1976. II. köt. 480. old.

[27] Ld: *Samu* Mihály: Hatalom és állam. Bp. 1982.

[28] *Markarjan:* i. m. 48. old.

[29] „A tradicionális társadalomban a magatartást a szokás irányítja és nem a jog." E. E. *Hagen:* On the Theory of Social Change. Homeword. 1962. 55. old.

[30] „A büntetőjognak vannak az emberiség kultúrtörténetében a legsötétebb emlékei — borzalmas büntetések, tortúra." *Horváth* Barna: Bevezetés a jogtudományba. Szeged. 1932. 40. old.

jogi kultúra fejletlenségét vagy a Római Birodalom jogi kultúrájának magas színvonalát a kultúra más területeivel szemben. Ez a történelmi utalás azt bizonyítja, hogy a jogi kultúra fejlődésében eltérések vannak egy-egy társadalmi formáción belül. Ezzel kapcsolatban utalhatunk *Lukács* György elvi tételére: „egyáltalában nem szükségszerű, hogy valamely gazdaságilag magasabb fokon álló társadalomnak feltétlenül magasabb rendű irodalma, művészete, filozófiája stb. legyen, mint az alacsonyabb rendűnek."[31] Így a különböző népek történetében a jogi kultúra nem követi mechanikusan az átfogó társadalmi és kulturális fejlettséget, hanem az adott egyedi körülményeken múlik sajátos társadalmi szerepe. Emiatt az a kérdés, hogy a társadalom szerkezetébe miként épül be vagy egyáltalán beépül-e a jog.

Az európai fejlődésben (főképpen a nyugati régióban) a jognak kiemelkedő társadalmi szerepe alakult ki és hagyományozódik, s ennek megfelelően a jogi kultúra is jelentős vívmányokkal rendelkezik. Bizonyos keleti (vagy afrikai) országokban viszont a jog mint szabályozási forma nem létezik, a társadalmi együttélés „szabályozásának lehetőségét a jogon kívül keresik."[32]

Ez esetben a jog és a jogi kultúra teljes mértékben hiányzik, s ezt vallási vagy egyéb normák és szabályozási követelmények pótolják.[33]

Alapvető kérdés az, hogy az adott társadalomban a szabályozási szükségleteket miként elégítik ki: milyen normákat alkalmaznak; az erkölcsi, vallási, katonai, ideológiai normák mellett a jog létezik-e, s ha igen, akkor milyen szerepet gyakorol. A választ a történelmi fejlődés sajátos megoldásai adják. Történelmi tény, hogy a hatalmi rendszer jellege, az adott szabályozási rendszer kulturáltsága befolyásolja a jog és a jogi kultúra színre lépését vagy szerepét.

A történelmi fejlődésből levonható az a következtetés, hogy az adott társadalmi berendezkedés sajátos történelmi környezetétől, adottságaitól, hagyományaitól függ, hogy a jog egyáltalán létezik-e, és azokban a kultúrákban hat jogi kultúra, amelyekben az életviszonyok szabályozására a jog létezik s beépül az adott társadalom szabályozási gyakorlatába.

A különböző jogi kultúrák tartalmi eltérése az adott társadalmi formáció jellegzetességeit tükrözi. Azonban valamely jogi kultúra nem kötődik csupán egyetlen társadalmi formációhoz, hanem jogdogmatikai megoldásai, formái, intézményei hagyományozódnak, továbbélnek több társadalmi formában is. Erre tekintettel állapítható meg a jogi kultúra fejlődésében is a folytonosság és a megszakítottság. *A megszakítottság* elsősorban abból adódik, hogy a különböző népek történetében a társadalmi-hatalmi változások és fordulatok a jog létezését vagy mellőzését eredményezik (virágzó jogi kultúrák megszűnhetnek és újjal nem pótlódnak vagy radikálisan más jogi kultúrával váltódnak föl). Általában a társadalmi formációk változása következtében jelentkezik minőségi átalakulás a jogi kultúrában (a jogi szabályozásban, jogszemléletben és a jogtudományban). A *folytonosság* pedig a jogi kultúrában meghonosodott jogi formák, technikai és jogdogmatikai megoldások továbbélésében nyilvánul meg. A jogi hagyományok megléte, hatása jól érzékelhető a kapitalizmus fejlődésében (a tőkés gazdaság biztonságának igénye alapján), amely racionális, előre kiszámítható döntéseket biztosító jogi szabályozás kimunkálásában mutatkozott meg. Érdekes történelmi helyzet, hogy ez a szükséglet a jogi kultúra eddigi vívmányainak a fölhasználását (döntően a római magánjog recepcióját) eredményezte és újabb jogi megoldások (jogdogmatikai, jogtechnikai formák) kidolgozását követelte meg. Ám a különböző történelmi adottságok között más és más jogi formák és megoldások teremtődtek; Engels utalt rá, hogy az egyes jogrendszerek megtarthatják a feudális jog formáit és megtölthetik polgári tartalommal vagy alapul vehetik a római jogot.[34] Ez mutatkozik meg az angolszász és a kontinentális jogrendszerek különbségében.

A jogi kultúra specifikumainak hagyományozódása a szocialista jogtípusban is meglelhető. A történelmi fejlődés sajátszerűsége, hogy a szocialista jogrendszerek olyan régióban alakultak ki, amelyben a kontinentális (vagy romanista) előzményekhez, jogi hagyományokhoz kapcsolódtak.

A jogi kultúra történetisége tehát abban mutatkozik meg, hogy az adott társadalmi szerkezet sajátosságaitól (legfőképpen a hatalmi rendszertől) függ a jog (és jogi kultúra) léte és szerepe. Ám a jogot magukban foglaló társadalmakban a jogi szabályozás szükségleteinek kielégítése a jogi kultúra hagyományain és eredményein alapszik. S a jogi kultúra a különböző népek, régiók fejlődésében sajátos eltérésekben mutatkozik meg és sokszínűséget mutat a konkrét történelmi adottságoknak megfelelően.

*5.* A világtörténelmi fejlődésből kitűnik, hogy a gazdaság végső fokon meghatározó szerepe alapján nem jelentkezik minden osztálytársadalomban szükségszerűen a jog,[35] továbbá az is, hogy az előbbiből következően — a kulturális fejlődésnek nem szükségszerű része a jogi kultúra léte, s kiemelhető az a történelmi sajátosság, hogy a jog az adott hatalmi rendszer függvénye, következménye, a jogi kultúra pedig a hatalmi kultúrán belül helyezkedik el.

E következtetéssel kapcsolatban mindjárt fölvetődik, hogy nem hagyjuk-e figyelmen kívül a jog gazdasági meghatározottságát. Ez a kérdés azért vetődik föl, mert a vulgármaterializmuson alapuló jogelmélet az előző tételt nem vallotta, azt állította, hogy a jogot a gazdaság határozza meg és a jog a gazdasági alapot szolgálja. Ezzel szemben a történelmi tények alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a gazdasági fejlődésen alapszik a jog létezésének lehetősége, és a gazdasági viszonyok a jogot csak végső fokon határozzák meg a világtörténelmi folyamatban, ám a konkrét társadalmi összefüggéseket illetően rögzítendő: a gazdaság nem okozza (vagy váltja ki) szükségszerűen minden

[31] *Lukács* György: Marx és Engels irodalomelmélete. Bp. 1949. 131. old.

[32] R. *David:* A jelenkor nagy jogrendszerei. Bp. 1977. 31. old. Az is általánosan elfogadott fölismerés, hogy a különböző kultúrák különböző módokon szabályozzák az emberek viselkedését. Ld. E. T. *Hall:* The Hidden Dimension. New York. 1969. 25. old.

[33] Erre tekintettel nem fogadható el az a latin aforizma, hogy uni societas ibi ius (ahol társadalom van, ott jog is), mert „társadalom élhet bíróságok és jog nélkül." R. *David:* i. m. 140. old.

[34] *Marx—Engels:* Válogatott Művek. Bp. 1963. 358—359. old.

[35] Erre tekintettel el kell vetni a szocialista jogirodalomban (tankönyvekben és monográfiákban) sztereotípiaként használt tételt, hogy „az osztálytársadalomban a jog léte objektív törvényszerűség". (Ld.: V. A. *Tumanov:* A burzsoá jogi ideológia. Bp. 1977. 63. old.)

osztálytársadalomban a jog létezését és gazdasági szabályozó szerepét. Ugyanis a hatalmi viszonyok közvetítő szerepén nyugszik az, hogy a gazdasági viszonyokon alapuló lehetőség realizálódik és a jogi szabályozás kibontakozik ill. szerepet játszik. Ebből következik, hogy a hatalmi közvetítésen múlik, hogy a különböző életviszonyok szabályozására milyen formák létesülnek és hatnak, így a gazdaság jogi szabályozása vagy más nem jogi szabályozó alkalmazása is a hatalmi rendszer sajátosságaitól, a társadalmi szabályozás hagyományaitól, döntően a hatalmi irányítás koncepciójától és gyakorlatától függ. Ezzel kapcsolatban (ennek a következtetésnek az érzékeltetésére) kiemelhető a hatalmi módszerek és a jog összefüggésének problémája. Történelmi tény, hogy a hatalmi tevékenység többrétűvé válása maga után vonja a hatalmi módszerek differenciálódását, s a különböző módszerek vagy komplex módon vagy egysíkúan érvényesülnek; az adottságoknak megfelelően más-más hatalmi módszer kerülhet előtérbe; lehetséges a csupasz erőszak (katonai, rendőri stb), az adminisztratív kényszer, a hatalmi manipuláció vagy a jogi szabályozás különféle megoldásainak alkalmazása. Így a hatalmi irányítás jellegétől, tevékenységi területeitől és módszereinek kiválasztásától és alkalmazásától is függ, hogy a hatalmi irányítás keretében a jogot, a jogi szabályozás intézményeit fölhasználják-e az adott hatalmi rendszer fönntartásának, önvédelmének és kohéziójának biztosítása érdekében, valamint a társadalmi együttélés rendezésében.

A jogi szabályozás és a jogi kultúra mellőzhetősége természetesen nem azt jelenti, hogy a társadalmi rendezettség elemi követelményeitől, a mindennapi viták és sérelmek rendezésétől el lehet tekinteni. A jogi szabályozás mellőzése esetén a szabályozási szükségleteket nem a jog elégíti ki, hanem más jellegű szabályokkal (katonai, politikai, vallási normákkal vagy szokásokkal) helyettesítik.

Alapvető történelmi tapasztalat — s még a mai világesemények is azt bizonyítják —, hogy a különböző hatalmi-politikai küzdelmek joggal és jogi kultúrával kapcsolatban eltérő eredményekre és megoldásokra vezetnek: egyik esetben a jogi kultúra magasrendű vívmányait alkalmazzák, más esetekben pedig a jog mellőzését, a jogi követelmények és értékek (alkotmányok, büntetőjogi védelem stb.) félretételét vívják ki.[36]

A változó történelmi események azt is igazolják, hogy az adott hatalmi kulturáltság a politikai küzdelmek formáiban és következményeiben is megmutatkozik. Természetszerű, hogy a hatalmi tevékenység alacsony színvonalát tükrözi, ha a politikai vezetők küzdelmének eredményei a politikai ellenfelek legyilkolásában vagy kirakat-pör útján való megsemmisítésében mutatkoznak meg, vagy ha a politikai küzdelmek alkotmányjogi keretek között zajlanak.

Az átfogó kultúrán belül a jogra (a jogi kultúrára) elsődlegesen hat a hatalmi kultúra elemeként a politikai kultúra. A hatalmi-politikai kultúra fejletlensége mutatkozik meg például abban, hogy a hatalmi küzdelmekben nem alkotmányjogi formákat és szabályokat, hanem büntetőjogi eszközöket használnak föl. Még modern történelmi példák is vannak arra, hogy némely hatalmi-politikai rendszerekben a politikai vitákat elsősorban a büntetőjog segítségével (gyakran „törvényesen" kiszabott halálbüntetéssel) oldották meg.

Levonható ezekből a konzekvencia: a hatalmi kultúra alacsony szintje a jog mellőzésében vagy a jogi-technikai megoldások önkényes fölhasználásában mutatkozik meg, magasabb fejlettséget tükröz, ha a hatalmi viszonyok belső szabályozása kikristályosodik, s a jogi kultúra eszközrendszere a hatalmi tevékenység rendezésére is szolgál. Ez utóbbi esetben a jogi kultúra hozzájárul a tartós hatalmi irányítás megvalósításához és a negatív tevékenységek korlátozásához. Ily módon a jogi kultúra a hatalmi irányítás belső kohézióját, rendezettségét, stabilitását segíti elő. E vonatkozásban a hatalmi kultúra különös mutatója a hatalommal való visszaélés korlátozása és jogi elbírálása (a jogi felelősség megállapíthatása).

Általános történelmi tapasztalat, hogy a hatalmi viszonyok jogi szabályozása elsősorban demokratikus hatalmi rendszerekben jelentkezik, s ezzel párosul a demokratikus jogi kultúrának a hatalmi kultúrába való beépülése, intézményesülése. S ez legfőképpen az igazságszolgáltatás szervezetének kiépítésében és működési föltételeinek biztosításában mutatkozik meg. A hatalmi kultúrának lényeges vívmánya például az, hogy valamely hatalmi döntés korrigálható (konkrétabban: valamely bírói szerv döntése ellen megvan a korrekció lehetősége), továbbá érvényesül a nyilvánosság és a kontradiktatórikus eljárás (annak az elvnek az alapján, hogy mindkét oldalt (felet) meg kell hallgatni).

Megállapítható az a tény is, hogy a demokratikus hatalmi rendszerekben a jog és a jogi kultúra nem mellőzhető önkényesen, mert a hatalmi irányítás joghoz való viszonya azon alapszik, hogy a jog és a jogi kultúra szerves része a társadalmi struktúrának. A jog elfogadottsága és — legfőképpen — tekintélye, társadalmi kultúrába való beágyazottsága, természetszerű szabályozó szerepe alapozza meg azt, hogy a jogi kultúra összetartó erőként, kohéziós tényezőként játszik szerepet az egész társadalmi (s ezen belül a hatalmi) struktúrán belül.

A hatalmi rendszer (és kultúra) meg a jogi kultúra kapcsolatának egyoldalú túlhangsúlyozását elkerülendő szükséges utalni arra, hogy e kapcsolat a társadalom átfogó összefüggés- és kölcsönhatásrendszerén belül jelentkezik; és jellegét az átfogó társadalmi berendezkedés sajátosságai határozzák meg.

## III.

*1.* A jogi kultúra lényegének megragadásával kapcsolatban célszerű a fogalmi meghatározásokra utalni, hogy ezek kritikai elemzése, elvetése, elfogadása vagy továbbgondolása alapján határozzuk meg főbb fogalmi ismérveit.

A publicisztikai meghatározások a jogi kultúra legfőbb sajátosságaként a jog ismeretét, az állampolgárok jogtudatát és tudatos jogkövetését értik. S ezek mellett a leggyakoribb magyarázat az, amely a jogi kultúrát a jogászi műveltséggel, szaktudással vagy a társadalom egészének vagy vezető osztályának jogi

[36] A szovjet jogelméleti irodalomban Kraszavcsikov állapítja meg, hogy a jogi kultúra történelmi sorsa elvileg megfelel a jog történelmi sorsának. O. A. *Kraszavcsikov:* Osznovnüe csertü juridicseszkoj kulturü szocialiszticseszkogo obscsesztva. Szovetszkoe Goszudarsztvo i Pravo 1968. N⁰.6. 13. old.

műveltségével azonosítja. Ez a nézet a jogtudományban is meglelhető: a jogi kultúrával kapcsolatos utalásokban és megjegyzésekben előtérbe állítják a jogász kulturált viselkedését, iskolázottságát, jártasságát, a jogalkotó és a jogalkalmazó erudícióját, tudásanyagát (humán vagy természettudományos alapképzettségét) vagy az orvostudomány, a pszichológia és egyéb tudományok eredményeinek felhasználását és beépítését a jogi szabályozásba. Így a magyar jogelméleti irodalomban *Szabó* Imre a jogi kultúra részeként a jogi tudást, a jogismeretet emeli ki.[37] Ezt a megközelítést találjuk meg más szocialista országok jogelméleteiben is. Így például a román irodalomban két tételben összegezik a jogi kultúrát: egyrészt a jog — része a társadalom kulturális kincsének, másrészt az a követelmény, hogy a jogélet (a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogkövetés) legyen kulturált.[38]

A jogirodalomban gyakran használjuk a jogi kultúra fogalmát úgy is, mint a jogi dogmatika és a jogi technika kimunkáltságát, a jogi értékek komplexumát, a magasrendű jogi alapelveket, a törvényhozás eredményeit, a jogi előírások minőségét, a jogbiztonság érvényesülését. Elterjedt definíció az is, amely a jogi kultúrán a jogszabályokhoz való viszonyt, a jog progresszív szerepét érti. Továbbá az a nézet is megfogalmazódik, hogy a jogi kultúra megléte vagy fejlettségi szintje a törvényesség érvényesülésében mutatkozik meg. A szovjet jogelméletben Sz. Sz. Alekszejev a jogi kultúra elemeiként taglalja a jogtudat, a törvényesség, a törvényhozás, valamint a jogalkalmazó szervek gyakorlatának helyzetét.[39]

A jogi kultúra belső vonásaira való utalások általában nincsenek tekintettel a történeti-kulturális fejlődés konkrétságára, szintjeire, csupán elvontan, egyoldalúan emelnek ki egy-egy sajátos összefüggést. Mégsem vethetők el ezek teljesen és nem minősíthetők megalapozatlannak, mert nyilvánvaló, hogy a jogi kultúra tartalmazza a jogi ismereteket, a joggal kapcsolatos tudást és a szakmai fölkészültséget, a jogi értékeket, a jogi ideológiát és a jogtudományt; ezek az elemek azonban még nem adnak választ a jogi kultúra sajátosságaira, csupán némely oldalának leírását teszik lehetővé.

*2.* Persze fölvetődik az a kérdés is, hogy miért van szükség a jogi kultúra átfogó fogalmára, ha olyan kérdések tartoznak fogalmi körében, mint a jogtudomány, a jogi érték, jogi ideológia, jogi oktatás, jogi szocializáció stb. Vajon nem lehet-e ezeket a jogi kultúra kérdéskörén kívül külön vizsgálni? Magától adódik az a válasz, hogy ezeket (a jogtudományt, a jogi ideológiát, a jogi szocializációt stb.) — mint létező és ható tényezőket — külön is kell elemezni. Akkor egyáltalán mi indokolja a jogi kultúra külön fogalomként való tárgyalását?

Jelenleg az a helyzet, hogy a jogi kultúrát vagy csupán elvontan határozzuk meg, vagy meghatározását pótoljuk elemeinek leírásával vagy részlet-összefüggéseinek külön elemzésével (a jogtudomány, a jogi értékek stb. kategóriáinak vizsgálatával). Azonban a jogi kultúra lényegét, alapvető vonásait ezek alapján totalitásában nem lehet megragadni, mivel a jogi kultúra nem a részek mechanikus halmaza, hanem különálló minőség, az egész jog egyik alapvető mozzanata. Ebből következően az egész jogot, az átfogó jogi fejlődést kell alapul venni.

A kultúraelméletben a különböző megközelítések között is elfogadottnak lehet tekinteni azt a következtetést, amely a kultúrát a társadalmi tevékenységhez, az emberek alkotó munkájához kapcsolja, az emberi társadalom vívmányának tekinti, s emellett „központi viszonylata az objektum és a szubjektum dialektikája, amelyet a tevékenység fog össze egységbe."[40] Ezt az általános tételt konkretizálva megállapítható: a jogi kultúra nem más, mint a jogban létező objektum és szubjektum dialektikája, vagyis a tárgyiasult jogi formák és a joggal kapcsolatos szubjektumok kölcsönös kapcsolata, ami a jogi tevékenységben összpontosul. Ezzel a magyarázattal a jogi kultúra átfogó sajátosságát, lényegét ragadjuk meg; ennek keretében lehet a részletösszefüggésekkel foglalkozni, amelyek elválaszthatatlanul kapcsolódnak az alapvető kategóriához, az objektumot és a szubjektumot egységbe foglaló jogi tevékenységhez.

A szocialista kultúraelmélet nemcsak a tevékenységre, hanem a specifikus tevékenységmódokra, „a tevékenységet megvalósító különböző eszközökre és mechanizmusokra összepontosítja a figyelmet."[41] Ugyanis a tevékenység intézményesül; így a kultúra (s ennek egyik szférájaként a jogi kultúra) magában foglalja a tevékenység tárgyiasult eredményeit és a mindennapi viselkedés normáit.[42] Ily módon a jogi kultúrát illetően alapvető összefüggésként állítandó előtérbe a jogi tevékenység, valamint a jogi szabályozás mechanizmusa és eszközrendszere.

*Lukács* György megállapítja, hogy az emberi tevékenységek specifikus területe — így a jog is — csak akkor létezhet, funkcionálhat, reprodukálódhat, ha a társadalmi munkamegosztás egy speciális embercsoportot választ ki. S rögzíti továbbá ezzel kapcsolatban, hogy e csoport „speciális beállítottságú gondolkodása és cselekvése révén bizonyos tudatossággal végzi el az itt szükséges munkát. (Nem tartozik ide, hogy ez a tudatosság bizonyos mértékig szükségképpen mennyire hamis[43].) *Lukács* György e fölismerése a jogi tevékenységnek a munkamegosztás rendszerében való elkülönülését konstatálja, s egyben utal a jogi tevékenységben levő sajátos gondolkodásmódra. Témánk szempontjából tehát a kulcskifejezés „a speciális beállítottságú gondolkodás és cselekvés" (amelynél közömbös, hogy adekvát módon fejezi-e ki a szabályozási szükségleteket), s ebben ragadható meg a jogi kultúra *legfőbb* belső sajátossága. Vagyis a jogi kultúra — mint a jog lényeges mozzanata — alapvetően abban mutatkozik meg, hogy a jogi tevékenységben elválaszthatatlanul benne van a jogi gondolkodásmód.

A *jogi gondolkodásmód* persze nem szűkíthető le a jogismeretre vagy a mindennapi jogi tevékenységhez kapcsolódó szemléletre, ugyanis beletartozik mindaz a gondolati-szellemi erőfeszítés, gondolati termék, jo-

[37] *Szabó* Imre: Jogelmélet. 110. old.

[38] Sz. Sz. *Alekszejev:* Obscsaja teorija prava. Moszkva. 1981. 214—216. old.

[39] Sz. Sz. *Alekszejev:* Obscsaja teorii prava. Moszkva. 1981. 216. old.

[40] *Maróti* Andor: Lételméleti (ontológiai) kultúrafelfogás (cimszó) *in:* Kulturális kisenciklopédia. Bp. 1986. 409. old.

[41] E. *Markarjan:* i. m. 10. old. Ezt az összefüggést *Szabó* Imre így összegezi: *„e kultúra magának az emberi tevékeny létezésnek* egy mozzanata." A kulturális jogok. Bp. 1973. 116. old.

[42] *Bromlej:* i. m. 65. old.

[43] *Lukács* György: A társadalmi lét... II. köt. 229. old.

gi szabályozásra vonatkozó koncepció, megítélés (vagy akár tévhit), amely a jogi szabályozás eszközeiben intézményesül, és rendezi a társadalmi együttélés bizonyos oldalait. A jogi kultúra a jogi tevékenység eszközeiben, mechanizmusában a szubjektív elemeket is tartalmazza, az objektív és a szubjektív oldalt egységbe foglalja, s a jogi tevékenységet és gondolkodást történelmileg föltételezett tartalommal tölti ki. A jogi kultúra alapvető vonásai a joggyakorlatban mutatkoznak meg;[44] konkrétabban: a jogszabályokban, jogtételekben, a konkrét esetekre vonatkozó döntésekben, a kimunkált eszközrendszerben (a jogi rendezés módszerei, technikai fogásai, eljárási formái, szervezeti keretei stb. konkrét megoldásaiban). Ily módon a jogi kultúra elsősorban a jogi tevékenység alkotásait, vívmányait (törvénykönyvek, igazságszolgáltató apparátus, jogalkalmazói döntések stb.) tartalmazza. S emellett felöleli a jogi tevékenység dinamikáját, fejlődésének elveit, önálló mozgásának és hatásának megoldásait, alkalmazkodó képességét, az új követelmények befogadására vonatkozó készségét, egészében rugalmasságát vagy megcsontosodottságát.

A kultúraelmélet föltárta a kultúrának azt a sajátosságát, hogy az emberi viszonyokban rendteremtést, normakövetést eredményez, emellett az újítást is tartalmazza. Ebből következően megfogalmazza a kultúra kétarcúságát: egyszerre szabványosítja a gyakorlatot és megteremti a szabvány meghaladásának, az újításnak a lehetőségét.[45] Ez a sajátosság a jogi kultúrában is megállapítható, ugyanis a különböző jogrendszerek alkalmazkodási, megújulási képessége vagy képtelensége, progresszív vagy regresszív jellege lényegében a jogi kultúrán múlik, ám ezt döntően a társadalmi környezet befolyásolja. Ugyanis nem hagyható figyelmen kívül a totalitásszemléletből következően az, hogy a jogban az egész társadalomtól való függőség és a viszonylagos önállóságból eredő különneműség egyidejűleg érvényesül.[46] Erre tekintettel állapítható meg az, hogy a jogi kultúra a jogi tevékenységet illetően két vonatkozásban jelentkezik; az egyik: az adott társadalmi berendezkedésben a hatalmi-kulturális követelmények átvétele, befogadása és saját hivatásaként való kifejezése, megfogalmazása és konkrét tevékenységben való érvényesítése, másik — ugyancsak a jog hivatásaként — az, hogy a jogi tevékenység építse ki sajátos intézményeit, kereteit, érvényesítse önálló szerepét.

Ez utóbbi összefüggés különösen jelentős, mert érzékelteti a jogi tevékenységnek azt az oldalát, hogy saját magát is tudatosan fejleszteni kell arra tekintettel, hogy alkalmassá váljon saját rendeltetésének érvényesítésére. Ezt pedig a jogi kultúra alapozza meg a jogi tevékenység céljainak megjelölésén, eszközeinek kiválasztásán és a mindennapi jogi tevékenységbe való transzformálásán keresztül. — A szovjet jogelméleti irodalomban *Kraszavcsikov* állapítja meg, hogy a jogi kultúra eltérő színvonala a jogi tevékenységektől függ; hangsúlyozza azt is, hogy a jogi tevékenység fajtáinak kultúrája is különbözik egymástól (így a jogalkotás a jogalkalmazástól).[47]

*3.* A jogi kultúra — mint a jogi tevékenység módja, eszközrendszere — sajátos történelmi fejlődést mutat. A prekapitalista jogtípusokban a jogi gondolkodásmód és tevékenység alacsony színvonalon állt; egybefolyt a hatalmi tevékenység egyéb fajtáival, s a különböző jogi tevékenységi területek és formák egymásba fonódva jelentkeztek. Ennek megnyilatkozása az, hogy a jogtudomány, a jogalkotás, a jogalkalmazás, a jogismeret elválaszthatatlanul összefonódott a joggyakorlatban. Ezzel szemben a modern társadalmakban a jogi kultúra bonyolultsága — és némely jogrendszerekben a magasrendűsége — megmutatkozik a jogászi tevékenység intézményes elkülönülésében, a jogtudomány elmélyülésében és tagozódásában, a jogi ideológia kimunkáltságában és funkcióiban, a jogi oktatás kiszélesedésében, a jogi szakmai ismeretek és tudás színvonalában, az önálló jogi értékek kimunkálásában és érvényesülésében, valamint a szakjogászi tevékenység differenciálódásában és a laikus jogi tevékenység szerepében, továbbá a jogi szocializáció eszközrendszerének hatékonyságában, az állampolgárok átfogó jogi ismereteiben és jogtudatában.

A jogi kultúra történeti fejlődésének magasabb színvonalát fejezi ki és alapozza meg a különböző jogszolgáltató intézmények működése, differenciálódása (pl: büntető és a polgári ítélkezés elkülönülése, a közigazgatási bíráskodás stb.), valamint a jogászi foglalkozások tagozódása (bíró, ügyvéd, ügyész, közjegyző stb.). S ez kiegészül a jogi szabályozás módszereinek, eljárási formáinak és szabályainak, a jogi tevékenység eszközeinek további differenciálódásával. A jogfejlődés e vívmányaitól elválaszthatatlan a jogi tevékenységet átható szemléletmód és célrendszer.

*4.* A jogfejlődés kezdeteitől a jogintézmények és a jogi gondolkodásmód összekapcsolódik a jogi tevékenység révén avégett, hogy a társadalmi rendezettséget elősegítse. Ugyanis a jogi kultúra alapvető társadalmi hivatása a társadalmi rendezetlenség, anarchikus viszonyok kiküszöbölése és a rendezett társadalmi kapcsolatok kiépítése. Ennek biztosítására szolgál a jogi tevékenységek összehangolása, integrálása.

A jogi kultúra fejlettsége tükröződik abban, hogy miképpen vannak integrálva a különböző jogi tevékenységek, miként harmonizálódnak a különböző jogi módszerek. Ugyanis e tevékenységek összehangolása biztosítja a jogi szabályozásnak és a jogesetek elbírálásának egységét; így érvényesül a jogrend. S ennek alapvető föltétele, hogy a jog saját belső rendjét (koherenciáját) is megteremti és érvényesíti. A jogfejlődés szükségszerűen vonja maga után a koherencia biztosítását a joggyakorlatban. Erre vonatkozóan bizonyos rendező elvek, mechanizmusok alakulnak ki a jogalkotásban és a jogalkalmazásban (hierarchia és a lex posterior derogat priori elve, jogértelmezési szabályok stb.) Emellett a jogi koherencia intézményes megoldásaként jelentkezik a különböző tartalmú jogszabályok (jogágak) elkülönülése és önállósága, valamint a jogi felelősségi rendszer és a jogi szankciórendszer differenciálása és összehangolása. Ezekhez szorosan kapcsolódik a jogi nyelv, terminológia és jogi dogmatika.

A kultúraelmélet alapvető összefüggésként emeli ki a kultúrának és a nyelvnek — mint a gondolatközlés eszközének — elválaszthatatlan kapcsolatát, a nyelv kultúrahordozó és -közvetítő szerepét, valamint

[44] Ld. A. V. *Mickevics:* Pravovaja kultura i juridicseszkaja praktika. Moszkva 1974.

[45] *Maróti* Andor: i. m. 21. old.

[46] *Lukács* György: i. m. 92. old.

[47] *Kraszavcsikov:* i. m. 17—18. old.

a kultúrának a nyelvi struktúrához való kötöttségét. Ezt az összefüggést a jogi kultúra és a *jogi nyelv* vonatkozásában is meg kell állapítani. Ugyanis a jogi tevékenységtől is elválaszthatatlan a nyelv (és szűkebben a jogi nyelv); a jogi kultúra valamely nép nyelvének, nyelvi rendszerének is kifejeződése, a jogi nyelv pedig kötődik az adott nép gondolkodásmódjához, nyelvi szokásaihoz is. Erre tekintettel rögzíthetjük, hogy a jogi nyelv (a terminológia) a jogi kultúra közvetítője. (A polgári jogelméletben van olyan magyarázat, amely jogi grammatikaként értékeli a jogi dogmatikát.) Maga a jogi nyelv biztosítja a jogi követelmények rögzítését és közlését, emellett kifejezi a jogi ismeretek és a jogi szaktudás színvonalát.

A jogászi foglalkozások differenciálódásával a *jogi szaktudás* is többrétűvé válik, a különböző szakjogászok számára más és más ismeretanyag és szakmai követelmény birtoklása vált szükségessé. A jogi szaktudás tartalma, ismeretanyaga természetesen az egyedi jogrendszerek hagyományait, specifikus adottságait és a jogtudományok fejlettségét fejezi ki, emellett a konkrét szervezeti-intézményi-jogi-szabályozási megoldásoktól függ.

Tény, hogy például az európai jogfejlődésben a jogrendszerek lényeges különbségei az eltérő jogi nyelvben (terminológiában) és a jogi dogmatikában is megmutatkoznak. Emiatt van az, hogy a kontinentális (vagy romanista) jogi gondolkodás számára (sok esetben) fölfoghatatlan az angolszász jogi terminológia és dogmatika. Ebből adódóan más és más ismeretanyag, eltérő jellegű jogi szaktudás kívántatik meg, ami következik a jogalkotási intézmények és jogelvek, a jogforrások, a jogértelmezési módszerek különbségeiből és a jogászok eltérő társadalmi szerepéből.

A különböző szakjogászok munkájának és gondolkodásmódjának differenciálódása szükségszerűen veti föl azt a követelményt, hogy biztosítani kell a szakmailag integrált jogi tevékenységet. E követelmény realizálása végett jelentkezik sajátos tartalommal a jogászi hivatás tartalmának — az adott történelmi körülményektől függő — fölvázolása és érvényesítése.[48]

*5.* A jogi kultúra fejlettségét tükrözi a jogászi *hivatás* tartalmának megfogalmazása és követelményeinek megvalósítása. Ezt a kérdést is történetiségében ragadhatjuk meg, mivel nem létezik jogászi hivatás elvontan csak az adott történelmi adottságoknak megfelelően. A különböző történelmi korszakokban más és más a jogászi hivatás tartalma.

Közhelyszerű tételként hangsúlyozható, hogy a prekapitalista és diktatórikus jogrendszerekben a jogi tevékenység hivatása csupán a fönnálló berendezkedés védelme jogi eszközökkel. Ez esetben a jogászi hivatás követelménye csupán a végrehajtás, a jogi előírások határozott érvényesítése, külön értéktartalma még hiányzik. A demokratikus jogrendszerek és a szocialista jogtípus alapvető sajátossága viszont a jogászi hivatás értéktartalmának és erkölcsi követelményeinek meghatározása. A jogászi hivatás alapvetően az adott társadalmi együttélés lényeges oldalainak jogi rendezése során tartalmi követelményeket valósít meg: a jogász nemcsak az adottságoknak és a környezeti kívánalmaknak megfelelően dönt, hanem a mindennapi együttélésbe igyekszik belevinni a jogrend és a kulturált együttélés biztosítása végett bizonyos jogi értékeket, és hozzájárul a humánus emberi kapcsolatok fejlesztéséhez (ezt a jog humanizációs szerepében ragadhatjuk meg). Ahhoz azonban, hogy a jogász ezt a magasztos társadalmi hivatást teljesíteni tudja, tisztában kell lennie hatalmi helyzetével, az eljárásához és döntéseihez kapcsolódó felelősség súlyával, és rendelkeznie kell a jogászi szolgálat alázatával.[49]

A közgondolkodás és a jogszemlélet az igazságosság követelményében sűríti a jogászi tevékenység tartalmát, a jogi eszményt. A jogász számára az *igazságosság* kettős követelményt tartalmaz. Egyrészt saját szakmai tevékenysége számára a vezérelv (egyben erkölcsi kötelessége igazságos döntés meghozatala), másrészt a jog nevelő és megelőző szerepét elsősorban ezzel alapozza meg. Emiatt a jogász mindennapi tevékenységében mint erkölcsi követelmény, mint a szakmai hivatás teljesítésének igénye hat. Az igazság ideálja mellett emelhető ki a *haladás* eszménye; a demokratikus jogászi hivatás alapvető tartalmaként emelhető ki a társadalmi haladás szolgálata a jogász tevékenysége által. Ezt a sajátosságot a bírói jogi kultúrájára vonatkoztatva *Kantorowicz* leszögezte: „A jogfejlődésben minden előrehaladás végső soron a bíró kultúrájától függ".[50] Ezt a megállapítást kiterjesztve aláhúzhatjuk: a jogi tevékenységet végző kultúrájától függ az előrehaladás a jogfejlődésben és a haladás eszményének realizálása a jogász hivatásaként.

A jogászi hivatás a jogászok magatartásában, mindennapi tevékenységében szellemi összetartó erőként jelentkezik; tartalmának rögzítése, megfogalmazása és érvényesítése a jogi kultúra lényeges összefüggése, amely a jogászi magatartást motiválja a konkrét esetek jogi relevanciájának megállapításában ill. elbírálásában. E motiváló szerep persze nem abszolút, és a történelmi-jogi fejlődésben eltérő intenzitása állapítható meg. Megjegyzendő, a jogászi hivatás mellett a gyakorlati-jogi tevékenységet motiválhatja valami külső tényező is (pl. vallási norma, politikai ideológia, esetleg hatalmi parancs vagy követelmény).

A jogászi hivatás tartalmát erőteljesen befolyásolja, hogy milyen uralkodó jogi ideológia, gondolkodás- és szemléletmód hat az adott időszakban. Az uralkodó jogi ideológiai vagy jogtudományi követelmények a jogászi tevékenység tartalmát képezik a jogászi hivatás ethoszaként. Példának hozhatjuk föl a természetjogi és a jogpozitivista irányzat jogászi hivatásra ható szerepét. Így a természetjogi irányzat az igazságosság és az emberi jogok elveit és követelményeit követelte meg a jogász gondolkodásmódjában, gyakorlati tevékenységében a konkrét esetek elbírálása során. Ezzel szemben a jogpozitivista irányzat és szemlélet csupán a jogszabály megvalósítását, a törvényhozó akaratának érvényesítését állította tevékenységének (és gondolkodásmódjának) a központjába, olyannyira, hogy a fasiszta jogszabályok érvényesítését is természetesnek és jogosnak tartották ezen szemlélet alapján. Az előző irányzat esetén a jogászi hivatás sajátos *ethosz* megvalósítására tört (értékori-

[48] Ld: *Világhy* Miklós: A jogászi hivatás problémája. Valóság 1978. 2. sz.

[49] *Cserey* Emil: Bírói hivatás és alkalmasság. Valóság. 1987. 1. sz.

[50] H. *Kantorowicz* (Gnaeus Flavins): Der Kampf um die Rechtswissenschaft (Küzdelem a jogtudományért). Heidelberg. 1906. 48. old.

entált ethosz), míg a pozitivista szemlélet a jogász számára döntően a jogszabály formális előírásainak végrahajtását támasztotta alá (normaorientált magatartás).

*6.* A jogi kultúra fejlettségét kifejezi az is, hogy alapvető követelményei miként ivódnak be a társadalom egészébe, milyen a jognak a befogadottsága, miként hat a jog a mindennapi (nem jogi) tevékenységben. Szélesebb értelemben a társadalom jogi kultúrájáról is beszélünk, s ebben a megközelítésben a társadalmi közgondolkodás joggal kapcsolatos megítélését, a jogszabályokhoz való hozzáállást, a jog spontán érvényesülését emeljük ki. Külön kérdés az, hogy a társadalom különböző osztályai, rétegei, közösségei, egyénei miként fogadják be a jog előírásait, milyen szinten azonosulnak vagy helyezkednek szembe a jogi követelményekkel. Tény, hogy a társadalom különböző közösségeinek magasfokú kulturáltsága hozzájárul a jogkövetéshez. Amennyiben azonban a jogi szabályozás nem igazodik az adott társadalmi-kulturális fejlettségi szinthez, akkor is alacsony színvonalon áll a jog befogadása; ez megmutatkozik a jogi előírásokkal való szembehelyezkedésben, vagy a jogsértések magas arányában. Némely esetekben a jogi követelmények nem esnek egybe a társadalom többségének a jogtudatával, a társadalom kultúrája nem fogadja be az újabb jogi rendelkezéseket; *„a jogi kultúrába beépül a jog megkerülésének mechanizmusa."*[51] Kulcsár Kálmán egyébként csak a jog megkerülésének tényét, mechanizmusát állapítja meg; ám ennek okaira is utalni kell: két súlypontot állapíthatunk meg. Az egyik: a jogot megkerülik, nem követik a bevett, elfogadott interiorizált jogi értékek megsértése miatt; a másik: a jogi előírás ütközik bizonyos erkölcsi elvekkel, vallási normákkal, szokásokkal vagy hagyományokkal, s emiatt mellőzik vagy lerontják (desuetudo). Az előzőkből következik, hogy a társadalmi-jogi kultúra hozzájárulhat a jog fejlett elveinek érvényesüléséhez, a jog hatékonyságához, de akadályozhatja is.

A jogi kultúra elméleti megragadása természetesen gyakorlati ellenőrzést is kíván a konkrét jogrendszereket illetően. Ez pedig azt jelenti, hogy egy-egy jogrendszerben a konkrét helyzet alapján állapítható meg a jogi kultúra fejlettségi szintje (akár a jogtudományt vagy a jogi dogmatikát, akár a jogi értékeket vagy a jogi szocializáció összefüggéseit tekintjük). S a konkrét helyzet elemzése, az összefüggések föltárása alapján lehet a jogi kultúra alapvető sajátosságait átfogóan megismerni és általánosítani. S ezzel kapcsolatban jelentékeny szerepet tölthet be a jogpolitika.

*7.* Közhelyszerű megállapítás, hogy a jogi kultúra és a *jogpolitika* kölcsönös kapcsolatban van. Ennek a tételnek a pontosítása végett viszont kiemelendő, hogy a hatalmi kultúra tartalma és fejlettsége tükröződik nemcsak a jogi kultúrában, hanem a jogpolitikában is. S e vonatkozásban is utalni kell a hatalmi rendszer jellegére; diktatórikus hatalmi rendszerben a jogpolitika a jogi kultúra eszközeinek fölhasználását közvetíti az uralkodó hatalmi-politikai érdekek szolgálatában, a demokratikus hatalmi rendszerben viszont a jogpolitika jogi értékek fölhasználását, a jogi kultúra humanizáló szerepének érvényesítését segíti elő. A különbség a jogi megoldások súlyában is megtalálható; a demokratikus jogpolitika a büntetőjogi eszközök háttérbe szorítását (némely jogrendszerben a halálbüntetés eltörlését), a humánus jogintézmények bevezetését és érvényesítését szorgalmazza, míg a diktatúrák jogpolitikája a jog napi politikai érdekű fölhasználását célozza, és a hatalommal való visszaélés különböző formáit „törvényesíti", igazolja.

A jogpolitika általában a joggyakorlatra irányul, s ez megmutatkozik a jogi kultúra vonatkozásában is. A hatalmi környezettől és az uralkodó politikai céloktól és követelményektől függően igyekszik befolyásolni a joggyakorlatot a jogi kultúra vívmányainak pozitív vagy negatív irányú fölhasználásával kapcsolatban. A jogpolitika pozitív irányú szerepe alapján jelentkezik az a sajátosság, hogy a jogi kultúra vívmányait beleviszi a mindennapi joggyakorlatba. Ez esetben például elősegíti, hogy a jogtudomány újabb eredményei vagy a jogi értékek a joggyakorlatban ható jogi kultúra részévé váljanak, vagy megcélozza ezeknek nemcsak a jogi tevékenységbe, hanem a jogi szocializáció folyamatába való beépítését is.[52] A jogpolitika elősegíti, hogy jogi szabályozás mélyen ivódik be a mindennapi együttélésbe, hatékonyan érvényesül a jog megelőző szerepe (ez nemcsak a bűncselekmények elkövetésére, hanem mindenféle jogsértés és jogvita megelőzésére is vonatkozik), hogy a társadalmi devianciákra korrekt és humánus módon reagál.

A jogi kultúra és a jogpolitika összefüggésének legérzékenyebb területe a hatalmi viszonyok jogi szabályozása. Ennek főleg két vonatkozása emelhető ki; az egyik: a hatalmi szféra (elsősorban a politikai tevékenység) jogi rendezése, főleg alkotmányos előírások kimunkálása és érvényesítése, a másik: a hatalmi tevékenységben a negatív, káros magatartások jogi korlátozása és a jogi felelősségrevonás érvényesítése (főleg a hatalommal való visszaélés esetén).

A jogi kultúra átfogó fejlődésének lényeges vívmánya a *jogi felelősségi rendszer* kiépítése, és ennek átfogóvá, egyetemessé válása. Az egyetemesség a történelmi-jogi fejlődés eredménye, ugyanis ez a prekapitalista viszonyok között még egyoldalúan az alárendeltek vonatkozásában jelentkezett, majd némely kapitalista (főleg demokratikus) jogrendszerekben és a szocialista jogtípusban válik teljessé. Ennek persze következménye az is, hogy a jogi felelősség differenciálttá válik a jogalanyok magatartásának jellegétől függően, és áthatja a társadalmi élet minden alapvető szféráját, így a családi, a gazdasági, az ideológiai és a hatalmi viszonyokat is. (S a jogi felelősségi fajtákban is konkretizálódnak a jogi értékek.) A hatalmi viszonyokban a jogi felelősség nemcsak a politikai és katonai tevékenységre terjed ki, hanem a jogi tevékenységre, így a jogalkotók és jogalkalmazók jogi felelősségét is magába foglalja.

Az előbbiek vonatkozásában döntő tényezőként jelentkezik a jogpolitika. Emiatt nem hagyható figyelmen kívül a jogpolitika pozitív vagy negatív hatása a jogi kultúra eszközrendszerének fejlesztésével, s főképpen a jogi értékek érvényesítésével, valamint a jogászok tevékenységének orientálásával kapcsolatban.

[51] *Kulcsár* Kálmán: A jogfejlődés sajátosságai, a jog mint eszköz. Bp. 1984.

[52] Ld. *Samu* Mihály: Jogelmélet és jogpolitika. Magyar Jog 1985. 1. sz.

*Györgyi Kálmán*

# Viski László és az általános bűncselekménytan

Viski László a felszabadulás után indult büntetőjogtudós-nemzedék egyik legkiemelkedőbb tehetségű tagja volt. Amikor halálának tizedik évfordulója alkalmából rá emlékezünk, korai vége felett érzett bánatunk mellett az eleven emlékezés ezernyi képe kavarog bennünk, amelyeket felidézve lázadhatunk a sors rendelése ellen, de megnyugvást is lelhetünk bennük, hisz az emberi mérték szerinti halhatatlanság egyik jele, hogy azok, akik az eltávozottat ismerték, emlékeznek rá és megemlékeznek róla. De Viski László emlékének megőrzését nem bízta egyedül az őt túlélők múlandó emlékezetére, hátrahagyta életművét, amely akkor is megmarad, amikor már senki nem lesz, aki fel tudná idézni alakját. Amikor a mai emlékülésen tudományos munkásságának főbb területeit felidézzük, nemcsak a kegyelet érzése okán tesszük. magunkat gazdagítjuk vele.

Viski László a bűnügyi tudományok majd minden területét átfogó munkásságában kitüntetett helyet foglal el a büntetőjog dogmatikája. És éppígy kitüntetett helyet foglal el Viski *büntetőjogi dogmatikai munkássága* a felszabadulás utáni magyar büntetőjog-tudományban.

Dogmatikusként indult el tudományos pályáján, és sokfelé elágazó érdeklődése mellett folyamatosan dolgozott az általa legjobbnak tartott dogmatikai építményen, és utolsó munkáiban egy általános bűncselekménytan alapjait rakta le.

*Viski dogmatikafelfogását* kezdettől fogva egy alapvetően antidogmatikus hozzáállás határozta meg. Számára a szisztéma soha nem volt öncél, az érdemi kérdés helyes eldöntését ennél sokkal fontosabbnak tartotta. Dogmatikai hitvallását legszebben „Közlekedési büntetőjog"[1]-ában fejtette ki. Számára „a dogmatika a büntetőjog-tudomány középponti problémája", de „a dogmatikának meg kell haladnia a bűncselekmény és a büntetés fogalmainak jogtechnikai jellegű, fogalmi általánosításokkal megelégedő vizsgálatát". A hangsúlyt a logikai-fogalmi rendszerszerkezetről egyre inkább a kriminálpolitikai célok szolgálatára kell helyezni. „A jogi formák kötöttségét a kriminálpolitikai célszerűséggel kell szintézisbe hozni." Viski nem hitt abban, hogy a büntetőjog dogmatikai művelése közvetlenül befolyásolná a bűnözés alakulását, de arra mindenesetre alkalmasnak tartotta, hogy kimunkálja a lehető egyforma és igazságos elbírálás alapjait, s a törvényhozás számára kidolgozza a helyes szabályozás kialakításának formáit. Ezt pedig a dogmatika helyett semmilyen más kutatás nem végezheti el. A dogmatikának fontos szerep jut a kriminológiai felismerések nyomán megfogalmazott kriminálpolitikai követelések jogi szabályként való megfogalmazásában. Hangoztatta, hogy a dogmatikai rendszert nem absztrakciókból vagy axiómákból kell levezetni, a bűncselekmény-fogalom elemeit kriminálpolitikai funkciójukból kell megítélni, kifejteni és rendszerezni. A fő kérdés nem az, „hol és hogyan helyezkedik el a bűncselekmény-fogalom rendszerében egyik vagy másik deliktumelem." Ez mégsem teszi szükségtelenné a szisztémaalkotást, mert ugyan többféle szisztéma is alkalmas lehet a bűncselekmény tartalmának átfogására, csupán arról van szó, „hogy az egyik inkább, a másik kevésbé alkalmas a feladat megoldására". Mindebből Viski az ún. „nyitott rendszer" szükségességét vezette le, ami nem más, mint a probléma érdemi megoldásának a rendszeralkotás igényeivel való összekapcsolása (303—305. o.).

Ha e gondolatok — immár végleges — megfogalmazást csak Viski pályájának későbbi szakaszán is kaptak, az ezek megvalósítására irányuló törekvés kezdettől fogva nyomon követhető dogmatikai munkáiban. Talán ez magyarázhatja azt, hogy Viski először csak a „Közlekedési büntetőjog"-ban vállalkozik egy általános bűncselekménytan körvonalazására, számára fontosabb az egyes elemek kriminálpolitikai funkciójának vizsgálata.

A mai ülés alkalmával Viski László büntetőjogdogmatikai munkásságáról kettős megközelítésben szeretnék szólni. Először fel kívánom idézni azokat *a legfontosabb dogmatikai problémákat,* amelyeket munkáiban feldolgozott, aztán röviden nyomon kívánom követni azt a gondolatsort, amelyben a *bűncselekmény általános fogalmára* vonatkozó felfogását alakította.

## I.

Viski dogmatikai munkásságában *három szakaszt* különböztethetünk meg. Az *első* „A cselekmény szándékossága a büntetőjogban" című kandidátusi értekezésének témaköréhez kapcsolódik. Az értekezés alapján írta meg „Szándékosság és társadalomra veszélyesség"[2] című monográfiáját, a többi ez időszakban írt közleménye közül kiemelést érdemel „A szándékos bűnösség és a közösségi motiváció",[3] valamint „A társadalomra veszélyesség és a bűnösség a bűncselekmény-fogalom felépítésében".[4]

A *következő szakaszt* az jellemzi, hogy Viski érdeklődése egyre inkább a közlekedési bűncselekmények problémája felé fordul, s az általános büntetőjogi dogmatikai kérdésekre vonatkozó felfogását a bűncselekménycsoport sajátos kérdéseivel ötvözve fejleszti tovább. Ennek a szakasznak legkiemelkedőbb alkotásai a „Bűnösségi problémák a közlekedési büntetőjogban"[5] és „A veszélyeztetés mint materiális bűncselekmény".[6] Ennek a szakasznak a terméséhez tar-

*Györgyi Kálmán* egyetemi docens, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. Bp. 1974.

[2] *Viski* László: Szándékosság és társadalomra veszélyesség, Bp. 1959.

[3] *Viski* László: A szándékos bűnösség és a közösségi motiváció. Jogtudományi Közlöny, 1956. évi 9. sz.

[4] *Viski* László: A társadalomra veszélyesség és a bűnösség viszonya a bűncselekmény-fogalom felépítésében. Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője, 1958. 213—239. old.

[5] *Viski* László: Bűnösségi problémák a közlekedési büntetőjogban. Állam- és Jogtudomány, 1962. 5—49. old.

[6] *Viski* László: A veszélyeztetés mint materiális bűncselekmény. Állam- és Jogtudomány, 1968. 59—99. old.

tozik a „Közúti közlekedési balesetek büntetőjogi következményei" című kitűnő különös részi monográfiája is,[7] amely ugyan elsősorban a gyakorlati jogalkalmazás igényeit tartotta szem előtt, de több területen továbbfejlesztette korábbi felfogását.

A *harmadik szakasz* szorosan kapcsolódik a másodikhoz, azonban jelentős elméleti előrelépést is jelent. A „Közlekedési büntetőjog"-ban, amely ugyanilyen című doktori értekezésének nagyobb részét tartalmazza, épít a „Bűnösségi problémák..." és „A veszélyeztetés..." című értekezéseinek eredményeire, de itt vállalkozik először egy általános bűncselekménytan alapjainak felrajzolására. Az itt kialakított felfogását hamarosan több tekintetben továbbfejleszti „Tézisek a bűncselekmény-fogalom felépítéséhez"[8] című tanulmányában, majd kialakult felfogását újra összegezi az „Állam- és Jogtudományi Enciklopédia"[9] számára írt tanulmányokban, amelyek megjelenését már nem érhette meg.

## II.

Viski kandidátusi disszertációjával már fiatalon érett tudósként robbant be a magyar büntetőjogtudományba. Az értekezés alapján írt *„Szándékosság és társadalomra veszélyesség"* rendkívüli hatást gyakorolt a hazai büntetőjog-tudomány fejlődésére, s a bennük kifejtett gondolatok hatása jól kimutatható az akkor készülő büntető törvénykönyv tervezetének megoldásaiban is. Személyes élményként hadd írjam ide, ez volt az első büntetőjogi munka, amelyet az egyetemmel szemközt lévő könyvesboltban megvettem, és aztán bibliaként forgattam. Az akkori büntetőjogi diákkör vitáin Viski megfellebbezhetetlen tekintélynek számított. Lenyűgözött bennünket kristálytiszta logikájával, meggyőző érvelésmódjával, gazdag irodalmi apparátusával és nem utolsósorban azzal, ahogy a különböző dogmatikai irányzatok csatározásait dramatizálni tudta. Csak később vált előttem világossá, hogy a szembenálló nézetek ellentétét nem a nagyobb hatás kedvéért élezte a végsőkig, számára a dogmatikai kérdésekben való állásfoglalás halálosan komoly dolog volt, nem egyszerűen elhatározás kérdése, hanem az érvek és ellenérvek szembesítése eredményeképpen kényszerűen kialakuló döntés.

Ha áttekintjük az első szakasz legfontosabb tudományos eredményeit, a következőket emelhetjük ki.

Kimunkálta a szándék lélektani fogalmának és a szándékos elkövetés büntetőjogi fogalmának elhatárolását. Bebizonyította a „természetes szándék"-ra és az „alanyi okozatosságra" építő felfogások tarthatatlanságát (46—47. és 71. o.).

Az alanyi felróhatóságot a közösséggel szembeni kötelességek felismerésén alapuló közösségi motiváció ellenére cselekvéssel alapozta meg (70. o.). A szándékos bűnösség lényegét a cselekmény társadalomra veszélyességének felismerésében és az e felismerés ellenére való cselekvésben fogalmazta meg (70. o.).

Az itthon is jelentkező „összértéktelenségi" felfogásokkal szemben következetesen objektív kategóriaként munkálta ki a cselekmény társadalomra veszélyességét. Hangsúlyozta, hogy a törvényi tényállás objektív elemei a magatartás társadalomra veszélyességét határozzák meg, míg a szubjektív ismérvek a bűnösséggel állnak kapcsolatban, s ezek között különbséget kell tenni, ez fontos törvényességi követelmény, és meghatározza a helyes bírói vizsgálódás módszerét. Az objektívtől a szubjektív felé haladás a büntető ítélkezés területén a törvényesség fontos biztosítéka (85—86. o.).

Elsőként részletes és alapos bírálatban részesítette a finális cselekménytant (88. s köv. o.), kimunkálta azt a felfogását, hogy a szubjektív tényállási elemek kizárólag a bűnösséget jellemzik (100. o.).

Kidolgozta a társadalomra veszélyesség tudatának tartalmi elemeit, amit az elmélet és a gyakorlat mind a mai napig irányadónak tekint (104. o.)

Behatóan vizsgálta a tények tudatát, s a tárgyi oldali tényállási elemek tudatával összefüggésben mindmáig érvényesen kifejtette a normatív tényállási elemek tudatára vonatkozó felfogását (113. s köv. o.). Egyértelműen állást foglalt a bűnösségi elv következetes érvényesítése mellett: „Az objektív felelősséget... egyértelműen el kell vetni" (143. o.).

Feldolgozta a társadalomra veszélyességben való tévedés problémakörét, a ténybeli — jogi, büntetőjogi — nem büntetőjogi, tényállásbeli — tilalomban való tévedésre vonatkozó felfogásokat, a jogellenességben való tévedés akkori nyugat-német elméleteit (a Schuld- és Vorsatztheorie-t) és a tényállási elemekben, valamint a társadalomra veszélyességben való tévedés megítélésére egységes koncepciót dolgozott ki.

Fejtegetéseinek végeredményét néhány veretes mondatban összegezte. Ezek napjainkra annyira természetes részévé váltak büntetőjogi gondolkodásunknak, hogy megérdemlik annak a felelevenítését, kitől is származik ezek első megfogalmazása: „Szándékos cselekményt akkor lehet megállapítani, ha az elkövető tisztában van a tényállási elemként szereplő körülményekkel és ennek folytán ismeri magatartása társadalomra veszélyességét. Nem lehet szándékos bűncselekményt megállapítani, illetve nem lehet azt a szándékos bűncselekményt megállapítani, ha az elkövető nem ismeri a tényállási elemként szereplő körülmények bármelyikét, legyen az a különös vagy az általános részben, fizikai tény vagy jogi ismérv. Úgyszintén nem jön létre szándékos bűncselekmény, ha az elkövető bár ismeri a tényállási elemként szereplő körülményeket, de ennek ellenére nincs tisztában magatartása éppen ezek által meghatározott társadalomra veszélyességével." (233. o.)

Ami pedig a monográfia eredményeként megfogalmazott törvényhozási javaslatok sorsát illeti, már az 1961. évi Btk. elfogadta azt, hogy „a jelenlegi ténybeli és társadalomra veszélyességbeli tévedés eseteit gyakorlati következmények szempontjából egységes kategóriába kellene összevonni" (266. o.), még ha a törvény az egységes gyakorlati következmények ellenére mindmáig külön is említi a ténybeli és a társadalomra veszélyességben való tévedést. A szándékos és a gondatlan elkövetés törvényi meghatározására vonatkozó javaslatból a társadalomra veszélyesség tudatára

[7] *Viski* László: A közúti közlekedési balesetek büntetőjogi következményei. A *Viski* László—*Imre* Iván—*Ternai* Zoltán: Közúti közlekedési balesetek elbírálása. Bp. 1963. kötetben 15—245. old.

[8] *Viski* László: Tézisek a bűncselekményfogalom felépítéséhez. Állam- és Jogtudomány, 1974. 382—409. old.

[9] *Viski* László: Bűncselekmény. Bűnösség. Állam- és Jogtudományi Enciklopédia (Főszerkesztő: *Szabó* Imre) Bp. 1980. 435—443. és 458—468. old.

vonatkozó utalás az 1960. évi tervezet 16. és 17. §-ába bekerült, de a Viski által képviselt tiszta tudatelmélettel szemben megmaradt a bűnösség emocionális oldalára való utalás is, és az 1961. évi Btk. e definíciókból elhagyta a társadalomra veszélyesség tudatára való utalást, amit igazán fájlalnia azért nem kellett Viskinek, mert a tévedés szabályozása magában véve is biztosította azt, amit el akart érni, azt, hogy „a szándékos bűnösség fogalma feltételezi az elkövető részéről cselekménye társadalomra veszélyességének felismerését" (268. o.).

A bűnösség kérdéseivel foglalkozva Viski szemben találta magát a személyi társadalomra veszélyesség kategóriájával, de „ennek vizsgálatát most mellőzzük" — írta (25. o.). A „Társadalomra veszélyesség..." című tanulmányában az alkalmatlan kísérlet szabályozásával kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy „itt is ragaszkodjunk a védett jogtárgy sérelmét vagy veszélyeztetését jelentő objektív veszélyhelyzet létezéséhez, és ne indokolhassuk a felelősségre vonást csupán szubjektív ismérvek vagy elsődlegesen szubjektív ismérvek, valamiféle személyi veszélyesség vonalán. Ezzel egyúttal megtesszük az első lépést az ún. személyi társadalomra veszélyesség kategóriájának újbóli szemügyrevételéhez. Azt hiszem ugyanis, hogy a szocialista büntetőjog-tudománynak fontos soron következő feladata e fogalom szükségességének és tartalmának felülvizsgálata, éppen a szubjektív büntetőjogi felfogás esetleges maradványainak végleges kiküszöbölése és a törvényesség fokozottabb biztosítása érdekében." (238. o.)

Viskit lényegében az foglalkoztatta, hogy a személyi társadalomra veszélyesség fogalma háttérbe szoríthatja a bűnösség fogalmának jelentőségét. E tendenciák ellen ez idő tájt közzétett két egyéb írásában is szót emelt. A személyi társadalomra veszélyességet kriminológiai alapon mozgó prognosztikus elemnek tekintette, amelynek megállapítására a kriminológiai kutatások nem képesek elegendő alapot nyújtani, s a bűntettes beállítottságát a bűnösség keretében javasolta értékelni.[10] Viski aggálya a büntetőjogi felelősség megalapozását tekintve nagyobbrészt alaptalannak bizonyult, de a bűnösség büntetéskiszabási értékelését tekintve mindmáig csak megerősítést nyert. E kérdés elméleti feldolgozására később már nem tért vissza, s a közúti közlekedési bűncselekményekről szóló munkában megadóan sorolta be a személyi társadalomra veszélyességet befolyásoló körülmények közé a garázda motivációt, a felelőtlenséget is, ismertetve az idevágó gyakorlatot (229. o.). A „személyi társadalomra veszélyesség"-re a „Közlekedési büntetőjog"-ban egy említés erejéig visszatér, „sajnálatos"-nak mondja, hogy tételes jogszabályainkban előfordul (451. o.).

Viski dogmatikai munkássága általános bűncselekménytani problémák feldolgozásával indult. Az 1960-as évek elejétől érdeklődése egyre inkább a *közlekedés büntetőjogi problémái* felé fordult. Ezzel kapcsolatos tevékenységéről itt nem feladatom szólni, csupán a közlekedési büntetőjoggal való foglalkozásának általános bűncselekménytani vonatkozásait említem. Viski dogmatikai munkásságának *második szakaszában* tudatosan kapcsolta össze a két területet. „Bűnösségi problémák..." című jeles tanulmányában így fogalmazta meg ezt a kutatási feladatot: „A büntetőjog néhány általános problémáját, mégpedig a bűnösség köréből választott kérdését óhajtja felvetni — a közlekedés területére ... korlátozódva." „A büntetőjogi tudomány legújabb fejlődésében ugyanis nem egy általános, elvi kérdés éppen a közlekedés területén, a közlekedéssel összefüggésben vetődött fel, akár specifikus tényállások, akár pedig az általános (ölési, veszélyeztetési stb.) tényállások közlekedési ügyekben történő alkalmazása során. Különösen áll ez a bűnösségi problémákra, amelyeknek felvetője igen sok esetben a ... közlekedési büntetőjog volt." (6—7. o.)

A „Bűnösségi problémák..." legfontosabb dogmatikai hozadékát a következőkben lehet összefoglalni. A felszabadulás utáni irodalomban először feltárta az objektív felelősség történelmi gyökereit és egyértelműen állást foglalt a bűnösségi elv érvényesítése mellett: „A versari in re illicita elvének bármely alkalmazása éppúgy, mint a szó eredeti értelmében felfogott praeterintencionalitás egyaránt idegen a szocialista büntetőjogtól." (13. o.) Elvetette a szabályszegés tényéből a közvetlen veszély okozására vonatkozó bűnösségi vélelmet, hangsúlyozva, az objektív gondossági kötelesség megszegéséért nem tehető szemrehányás, ha az elkövető nem ismerhette fel magatartása szabályszegő jellegét, vagy tőle nem volt elvárható más magatartás. Az első feltétellel kapcsolatban pedig a magyar büntetőjogi irodalomban először fejtette ki a „bizalmi elv" tartalmát. „A bizalmi elv annyit jelent, hogy a közlekedésben részt vevő mindaddig bízhatik mindenki más szabályszerű magatartásában, ameddig ennek ellenkezője vagy legalább az ellenkező lehetősége a megkívánható gondosság mellett számára felismerhetővé nem válik." (26. o.) Székellyel és Kádárral szemben bizonyította a sértésre irányuló eshetőleges szándék és a veszély előidézésére irányuló szándék közötti megkülönböztetés lehetőségét és jogosságát, elismerve, hogy „a szándékos veszélyeztetés és eventuális szándékkal megvalósított sértés kísérlete: a pszichikus viszonyt illetően egyeznek a tudati oldal vonatkozásában" (33. o.), de kimutatva azt, hogy „a sérelem elmaradásában bízni ... még a közvetlen veszély elkerülhetetlenségének felismerése esetén is lehet." (33. o.) Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy a veszély előidézésére irányuló szándék nem külön szándékfajta, nem különbözik a sértési bűncselekmény esetén fennforgó szándéktól, a különbség csupán az, „hogy a veszélyeztetési tényállásnál a következmény nem a sértés bekövetkeztében, csupán a közvetlen veszélyhelyzet beállásában jelentkezik" (34. o.). A veszélyeztetésre irányuló szándékkal kapcsolatosan kifejtette, hogy az eventuális szándék megállapítása elvileg ugyan lehetséges volna, de gyakorlatilag „ez aligha lesz valaha is megállapítható" (38. o.). A szándékos veszélyeztetési tényállás alap- és minősített eseteiben felmerülő bűnösségi problémák elemzéséből itt csak azt a megállapítását emelem ki, hogy a testi épséget szándékosan veszélyeztető „ha a sértett halála a veszélyeztető magatartással okozati összefüggésben, adekvát módon bekövetkezik — a halál tekintetében is gondatlan..." (48. o.).

E szakasz másik jelentős tanulmánya „A veszélyeztetés...". E tanulmány számomra legérdekesebb

[10] *Szabó* András—*Viski* László: A „Társadalomvédelem" kriminálpolitikai elmélete. Jogtudományi Közlöny, 1960. 154—162. o.; *Viski* László: Büntető politika és büntető törvényhozás. Magyar Jog 1960. 65—68. old.

vállalkozása annak a már minden másodéves joghallgató által ismert két fogalompárnak az újragondolása, hogy megkülönböztetünk sértő és veszélyeztető, s az utóbbin belül absztrakt és konkrét veszélyeztetési bűncselekményeket. Viski játszi könnyedséggel ingatja meg e fogalmak alapjait és helyettük új csoportosítási sémát ajánl. A jogi tárgy sérelme és veszélyeztetése, mint elégtelennek bizonyult causa divisionis helyébe a szó szoros értelmében vett kézzel fogható elhatárolási ismérvet ajánl, az elkövetési tárgyat. Ennek alapján tesz különbséget elkövetési tárggyal rendelkező vagy materiális bűncselekmények (ezen belül sértő vagy veszélyeztetési bűncselekmények) és elkövetési tárggyal nem rendelkező vagy immateriális bűncselekmények (ezeken belül immateriális effektus-bűncselekmények és alaki vagy formális bűncselekmények) között (63. o.). A formális bűncselekményeken belül aztán tovább különböztet egyrészt olyan bűncselekmények között, amelyek tényállása tartalmazza a cselekmény jogtárgy sértésére vagy veszélyeztetésére alkalmas voltát, másrészt pedig olyanok között, amelyeknél a cselekmény jogtárgysértő voltát illetően vélelem érvényesül. Végkövetkeztetése: „Az absztrakt és konkrét veszélyeztetési bűncselekmények ma használatos megkülönböztetését"-t, amely „több zavart okozhat, mint hasznot — indokolt volna mellőzni" (65. o.). Ez a megvesztegetően világos osztályozás a magyar irodalomban mégsem vált elfogadottá, sőt később Viski maga is visszatért az absztrakt és konkrét veszélyeztetési tényállások megkülönböztetéséhez. (Közlekedési büntetőjog, 235. o.)

Ebben a tanulmányban fejti ki Viski először a veszélyeztetési bűncselekmények főbb dogmatikai problémáit, s állást foglal ezek jogellenességével, az okozati összefüggéssel és a bűnösséggel kapcsolatban, az utóbbi kérdésben építve korábbi bűnösségtani munkáira.

A „Szándékosság és társadalomra veszélyesség"-ben Viski nyitva hagyta a jogellenesség és tényállásszerűség kérdését, mondván „e kérdésben most nem foglalunk állást" (84. o.). „A veszélyeztetés..."-ben most visszatért e kérdésre. Főbb tételei: „a törvény egyes tényállásaiban körülírt magatartás tanúsítása szabály szerint jogellenes és egyúttal társadalomra veszélyes. A tényállásszerűség viszont csak akkor adott, ha a lehetséges kivételek egyike sem forog fenn, vagyis hiányoznak a jogellenességet kizáró okok" (70. o.). Ami pedig azt a kérdést illeti, hogy a nem jogellenes cselekmény lehet-e kivételesen társadalomra veszélyes cselekmény, arra a következtetésre jut, hogy „a jogellenesség hiánya egyúttal a társadalomra veszélyesség hiányát is jelenti" (72. o.). De ennek a tételnek a megfogalmazását megelőzi egy finom műtét, amely az 1961. évi Btk. 2. §-a (2) bekezdését abban az értelemben kritizálja („Nézetünk szerint a hiba tehát a fogalmazásban van." 72. o.), hogy az individuális jogi tárgyakat kiküszöböli a társadalomra veszélyes cselekmény fogalmának meghatározásából. A kizárólag közösségi jogi tárgyakra utalással átalakított társadalomra veszélyesség fogalom viszont nagyon hasonlítani fog a jogellenesség-fogalomra: „ilyen definíció mellett a diszpozíciószerű, de nem jogellenes cselekményről már nyugodtan állítható, hogy sohasem veszélyes a társadalomra, hiszen éppen ezért nem jogellenes és ezen mit sem változtat, ha egy személynek akár sérelmet is okoz." (72. o.) Igen ritka kivételként engedi meg a jogellenes cselekményről annak a megállapítását, hogy az a társadalomra nem veszélyes (80. o.).

A veszélyeztetési cselekmények jogellenességi tartalmát vizsgálva abból indul ki, hogy ezt nem a veszély előidézésében kell felismerni. „Az teljesen nyilvánvaló, hogy a büntetőjog nem tilalmazhatja mindenfajta és valamennyi mértékű veszély előidézését, mert akkor az élet megbénulna." (73. o.) Ha nem a veszély okozása magában véve, akkor „a veszélynek a tényállásban írt módon történő előidézése adja a veszélyeztetési cselekmények jogellenességi tartalmát". (73. o.) A veszélyeztetési bűncselekmények jogellenességének tartalmát két tényező határozza meg: az ún. jogkötelesség megszegése és a gondossági kötelesség megszegése. A jogkötelességgel kapcsolatban meggyőzően mutatja ki, hogy annak tartalma, szemben a sértési bűncselekményeknél érvényesülő általános sérelem-elkerülési paranccsal, nem a „Ne veszélyeztess!", hanem a „Ne veszélyeztess szükségtelenül!" (76. o.). Ami pedig a gondossági kötelesség megsértését illeti, ennek hiányát a cselekmény tényállásszerűségét (jogellenességét) kizáró oknak tekinti. „A gondossági kötelesség tartalma objektív." (77. o.) Ezt részletekbe menő elemzéssel bizonyítja a veszélyeztetési bűncselekmények összes tényállásszerkezeti változatára és végkövetkeztetése „a veszélyeztetési bűncselekmény jogellenességét akár a jogkötelesség, akár a gondossági kötelesség megszegésének a hiánya kizárhatja" (79. o.).

Az egyéb jogellenességet kizáró okok közül kiemelést érdemel annak a megállapítása, hogy „a megengedett rizikó, mint önálló jogellenességet kizáró ok a veszélyeztetési bűncselekmények körében sohasem érvényesülhet" (80. o.).

A bűnösségi kérdések vonatkozásában korábbi írásaihoz képest fontos újdonság annak a külföldi irodalomban felmerült értelmezési ötletnek a megsemmisítő bírálata, hogy szándékos veszélyeztetés esetében a szándékos szabályszegés mellett elegendő a közvetlen veszélyre kiterjedő gondatlanság is. Amilyen eredeti a bírált ötlet indokolása, hogy t.i. a veszélyeztetési bűncselekmény felfogható a szabálysértésként minősülő alapcselekmény minősített esetének, épp ily szellemes Viski válasza: csak a gondatlan veszélyeztetés fogható fel az eredményt nem okozó szabálysértés eredmény szerint minősített esetének. Sui generis szándékos veszélyeztetési tényállás léte esetén viszont a tényállás sohasem jöhet létre „vegyes bűnösségi" alakzatban (86. o.).

Viski dogmatikai munkásságának *harmadik szakaszát* azért kapcsoljuk „Közlekedési büntetőjog"-a megjelenéséhez, mert ebben a monográfiában tárgyalja először átfogóan, rendszerbe foglalva a közlekedési bűncselekmény kapcsán a bűncselekménytan alapvető kérdéseit. A korábbi utalásszerű megállapításokat itt egy komplett bűncselekményfogalom váltja fel, és e fogalom elemei egy rendszerbe kerülnek. Az előtanulmányokra természetesen épít Viski, de több tekintetben meghaladja korábbi felfogását. Itt most elsősorban ezekre az újdonságokra kívánom felhívni a figyelmet.

A cselekményfogalom tekintetében kiemelést érdemel az „automatizmusok" cselekményjellegével kapcsolatban a potenciális akaratlagossággal megelégedő felfogása (314. o.).

A társadalomra veszélyesség-tényállásszerűség-jogellenesség tekintetében visszatér arra „A veszélyeztetés..."-ben Eörsi nyomán felvetett lehetőségre, hogy a társadalomra veszélyességet ne a bűncselekményfogalom, hanem a jogellenesség megalapozójának tekintsük. (A veszélyeztetés ... 81. o.) Ennek a felfogásnak a nyomán alakítja ki Viski a „büntetőjogilag jogellenes cselekmény" és a „felróhatósága esetén bűncselekményként büntetendő cselekmény" azonosításának gondolatát. Így a társadalomra veszélyesség már nem önálló bűncselekményfogalmi ismérv, hanem a tényállásszerűség mellett a büntetőjogellenesség egyik eleme (319—320. o.).

A közlekedési bűncselekmények tényállásszerűségével kapcsolatban a könyvben több lényeges újdonság fogadta a Viski addigi munkásságát figyelemmel követő olvasót. Az első ilyen kérdés az *objektív gondossági kötelesség* megszegésének besorolása a dogmatikai rendszerbe. A „Bűnösségi problémák..."-ban a gondossági kötelesség megsértését rendszertanilag a gondatlan bűnösség megállapításának feltételeként határozta meg (19. o.). „A veszélyeztetés..." című tanulmányban viszont akként módosította álláspontját, hogy a gondossági kötelesség megsértésének hiánya a veszélyeztetési bűncselekményeknél a jogellenességet kizárja (77. o.), tehát jogellenességi elem. A „Közlekedési büntetőjog"-ban Viski visszatért korábbi álláspontjához, a könyvből is kitűnően a Békés Imre disszertációjának védésén lefolyt vita hatására. A vita Viskit arról győzte meg, hogy "a gondatlan bűncselekményeknél az ,objektív' gondossági kötelesség megszegésének pozitív jogellenességi elemmé tétele szükségképpen elvezet az ún. perszonális jogellenességi tanhoz" (329. o.). Ez pedig Viski számára elfogadhatatlan következtetésekhez vezetne. Viski első írásaitól kezdve amellett a büntetőjog mellett kötelezte el magát, amelynek parancsa a „Ne sérts senkit!" és ezt nem akarta felcserélni arra, hogy „Ne akarj senkit sérteni!". Így Viski feladta az objektív gondossági kötelességsértés jogellenességi elemként való felfogását és lényegében visszatért a „Bűnösségi problémák..."-ban képviselt felfogásához (332. o.).

Lényeges újdonságot hozott a „Közlekedési büntetőjog" Viski okozatossági és ezzel tényállástani felfogásában. Míg korábban a közlekedési balesetekről írt monográfiájában és „A veszélyeztetés..."-ben a c.s.q.n. formula alkalmazását követően még a tényállás szintjén, objektív alapon elvégzendő korrekciót a „jogilag releváns ok" fogalmának felhasználásával oldotta meg (Közúti... 73. o., A veszélyeztetés... 82. o.), most új módon közelítette meg a kérdést. A diszpozíció szintjén a c.s.q.n. formulát veszi alapul és „a jogi okkiválasztás céljára szolgáló normatív" megfontolásokat pedig e körből kirekesztette, és áttelepítette az újonnan bevezetett „objektív beszámítás", ill. „büntetőjogi relevancia" fogalmi körébe, amely normatív kategória. A relevancia körében a szabályszegés nélküli elkerülhetetlenség, a norma védelmi célja és az okozás adekvanciája segítségével szűrhetők ki „a büntetőjogi felelősség alapgondolatából és a büntetés céljaiból adódó értékelő szempontok alapján" nem kívánatos felelősségi esetek (365. s. köv. o.).

Új fogalomként vezeti be Viski — Tokajira hivatkozva — a felróhatóság fogalmát. A felróhatóság ugyan már Viski első bűnösség-definíciójában is szerepelt (Szándékosság... 24. o.), sőt a felróhatóságot is említette már a beszámítási képességet és a bűnösséget átfogó fogalomként (Szándékosság... 85. o.), de most építette be először e fogalmat a bűncselekményfogalom rendszerébe. A felróhatóság fogalmán belül különbséget tesz a bűnösség és előfeltételei (beszámítási képesség, életkor), valamint a felróhatóságot kizáró okok között. Utóbbi körben az elvárhatóságot tárgyalja (383. s. köv. o.).

A „Közlekedési büntetőjog"-ban kirajzolódó általános bűncselekménytani rendszernek van egy fontos sajátossága, nevezetesen az, hogy ez a közlekedési bűncselekményekre vonatkozó dogmatikai vizsgálódások „melléktermékeként" alakult ki és Viski számára a dogmatika sohasem volt puzzle-játék, számára nem az volt a dogmatika fő kérdése, hogy „hol és hogyan helyezkedik el a bűncselekmény-fogalom rendszerében egyik vagy másik deliktumelem" (305. o.), de hát a dolgok logikájából következik, hogy a rendszer elemei keresik a maguk rendszerét. Viski inkább a túlhajtott szisztematizálási törekvéseknek vetett fricskát.

A bűncselekmény-fogalom felépítésére vonatkozó nézetei kifejtésére és újrafogalmazására az 1978. évi Btk. elméleti megalapozását szolgáló előkészítő munkálatok nyújtottak alkalmat. A „Tézisek..."-ben Viski számos lényeges dogmatikai kérdésben átlépte a saját árnyékát, anélkül, hogy alapvető dogmatikai koncepcióját, a bűncselekmény-fogalom garanciális felépítését, az objektív és szubjektív bűncselekményfogalmi ismérvek elvi megkülönböztetésének igényét feladta volna.

Új megoldásra jutott az ún. szubjektív társadalomra veszélyességi elemek kérdésében. Megfogalmazása szerint a társadalomra veszélyesség fogalmában „helyet kell juttatni a társadalmi károsság megítélésében ténylegesen szükséges szubjektív mozzanatoknak", de el kell kerülni, hogy az „valamennyi objektív és szubjektív elem összhatása legyen csupán". A kísérlet, az alkalmatlan kísérlet, az előkészület, a célzatos cselekmények társadalomra veszélyességének megalapozásánál szükséges szubjektív mozzanatoknak a társadalomra veszélyesség fogalmába való beépítését „a jogtárgyak sértésére vagy veszélyeztetésére irányuló cselekményekre való utalással" látja elérhetőnek, s hogy ez mégse nyithasson utat "az akár szélsőségesen szubjektivista büntetőjogi elméletek érvényesülése előtt", az „erre való alkalmasság" fogalmának pótlólagos fékként való beépítését is szükségesnek tartja, ha fenn akarjuk tartani a társadalomra veszélyesség önálló, materiális bűncselekmény-fogalmi ismérvét és azt a felfogást, hogy ez ugyanakkor filozófiai-szociológiai kategória (388—389. o.).

Módosította a társadalomra veszélyesség fogalmában az individuális jogtárgyakkal kapcsolatos állásfoglalását. Ezeket „A veszélyeztetés ..."-ben (72. o.) száműzte a meghatározásból, most viszont visszahelyezte őket jogaikba, sőt most elvileg jelenti ki, hogy a jog által tolerált cselekmény attól még lehet a társadalomra veszélyes, a „kivételek létezése mellett az evidencia szól". Ezért újból kiemeli a társadalomra veszélyességet a büntetőjog-ellenesség fogalmából és hangsúlyozza „a nem jogellenes és a nem társadalomra veszélyes cselekmények körének elméleti különtartása" szükségességét (391—392. o.).

A tényállásszerűség és a jogellenesség viszonya tekintetében újdonság, hogy feladja a negatív tényál-

lási elemek koncepcióját, és a tényállásszerűséget a diszpozíciószerűséggel azonosítja, a jogellenességet pedig a diszpozíciószerűség és az objektív relevancia megléte esetén a jogellenességet kizáró okok hiánya esetén tartja megállapíthatónak. E felfogás szerint a részesi cselekmények és az előkészület nem lesznek tényállásszerű cselekmények, jogellenességüket a rájuk vonatkozó külön rendelkezések alapozzák meg (396. o.).

A jogellenesség és a bűnösség elhatárolásánál is toleránsabb lett Viski. Az objektív jogellenesség és a szubjektív bűnösség elvi megkülönböztetése mellett elismeri, hogy „bizonyos esetekben szubjektív elemek is részt vesznek a jogellenesség, objektívek is a bűnösség kialakításában". Ebből fakad, hogy számos szubjektív tényállási elem „kettős relevanciához" jut (398—399. o.).

A „Közlekedési büntetőjog"-ban kimunkált felróhatóság fogalmának elfogadása mellett most már az anyagi jogból a bűnösség terminológiájának a száműzését és csak perjogi értelemben való használatát javasolja (400—402. o.).

Az Enciklopédiában közzétett letisztult fogalmazású tanulmányokban ez a rendszer már nem változott.

## III.

Ha most Viski dogmatikai gondolkodásának fejlődését abból a szempontból vesszük vizsgálat alá, miként alakult felfogása a bűncselekmény fogalmát illetően, a következő kép tárul elénk.

A „Szándékosság és társadalomra veszélyesség"-ben nem találunk meghatározást a bűncselekmény fogalmáról. A könyv „Bevezetés"-éből rakhatunk össze egy bűncselekmény-fogalmat, amely a társadalomra veszélyességen és a bűnösségen kívül a büntetni rendeltséget tartalmazná harmadik elemként (24—26. o.). Azt, hogy a büntetni rendeltség mit jelent, a könyv nem tárgyalja, a jogellenesség és a tényállásszerűség problémakörét tudatosan kívülrekesztette akkori vizsgálódásain (84. o.). Használta viszont a tényállás, a tényállásszerűség fogalmát, az akkor elterjedt tág értelemben, amely akkor adott, ha a magatartás „valamennyi, a törvényben írt tényállási elemet maradéktalanul megvalósítja" (85. o.). Ez a tényállás a bűncselekmény-fogalomhoz tartozó minden elemet tartalmaz, ideértve a negatív tényállási elemeket is. Ebben a felfogásban a társadalomra veszélyesség a bűncselekmény olyan tulajdonsága, amelyet az objektív tényállási ismérvek alakítanak ki, a bűnösséget pedig a szubjektív tényállási ismérvek formálják.

A társadalomra veszélyesség tisztán objektív, a bűnösség tisztán szubjektív kategória.

Bővebb kifejtés híján talányként marad meg az a megállapítása, amely szerint „társadalomra veszélyesség és bűnösség együttesen és összhatásukban képezi a büntetőjog-ellenesség alapját, amelyiknek sem egymagában, a társadalomra veszélyesség, sem kizárólag a bűnösség a fokmérője, hanem a kettő együttesen" (87. o.). Ebben az általános értelemben a büntető-jogellenesség aligha jelenthetne mást, mint a bűncselekmény ismérveinek az összességét.

„A veszélyeztetés..."-ben Viski továbbfejleszti felfogását. A bűncselekményt itt társadalomra veszélyes, tényállásszerű (jogellenes) és bűnös cselekményként fogja fel. A tényállásszerű cselekmény szabályként a társadalomra veszélyes, a tényállásszerűség (jogellenesség) hiánya egyben kizárja a társadalomra veszélyességet.

A „Közlekedési büntetőjog"-ban a bűncselekmény büntetőjog-ellenes és felróható cselekmény. A büntetőjog-ellenesség összetevői: a társadalomra veszélyesség és a tényállásszerűség. A tényállásszerűség = diszpozíciószerűség + jogellenességet kizáró okok hiánya + relevancia. A társadalomra veszélyesség rendkívüli kivételként válhat el a tényállásszerűségtől. A társadalomra veszélyesség objektív kategória, de már utal a kivételek létezésére, mondván, itt ezek részletezése mellőzhető (423. o.). A felróhatóság a bűnösséget és előfeltételeit, valamint a negatív felróhatósági elemeket tartalmazza.

A „Tézisek..."-ben a bűncselekmény társadalomra veszélyes, jogellenes és felróható cselekmény. A társadalomra veszélyesség alakításában bizonyos esetekben szubjektív elemek is részt vesznek, mint ahogy objektívek is a bűnösség alakításában. A jogellenesség = diszpozíciószerűség + relevancia + jogellenességet kizáró okok hiánya. A diszpozíciószerűség és a relevancia együtt alkotja a tényállásszerűséget. Ami nem jogellenes, az még lehet társadalomra veszélyes, s ami társadalomra veszélyes, lehet nem jogellenes.

Az Enciklopédiában Viski ugyanezt a bűncselekményfogalmat akként fogalmazza meg, hogy a jogellenességet külön kiemeli a tényállásszerűség mellett: „A társadalomra veszélyesség, a tényállásszerűség és a büntetőjog-ellenesség mellett a bűncselekmény-fogalom negyedik tartalmi eleme a magatartás felróhatósága (438. o.).

Eddig formálódott, alakult a rendszer.

* * *

Viski dogmatikai munkásságát az általános bűncselekménytan szemszögéből kíséreltem meg áttekinteni, s noha törekedtem arra, hogy a rendelkezésre álló terjedelemben a lényegest kiemeljem, nem hiszem, hogy sikerült volna teljes képet adnom. Amit talán sikerült kifejeznem, az az, hogy Viski valóságos szenvedéllyel kereste a jó dogmatikai rendszert, a „szisztémát", szakadatlanul továbbfejlesztette a saját felfogását. Az általa korábban leírtakat nála kritikusabban senki sem vizsgálta, s ha gondolatmeneteiben hibát talált, nem késlekedett a következtetések levonásával. Amit viszont aligha sikerülhetett visszaadnom, az Viski elemzéseinek, érveléseinek, gondolatmeneteinek a légköre. Írásai sohasem kinyilatkoztatások, mindig megosztotta olvasóival a következtetéseket megelőző kétségeket, bizonytalanságokat, vívódásokat, és saját megállapításait sohasem tekintette véglegesnek, csupán a további vizsgálódásokhoz vezető gondolkodás részének. Jól kifejezi ezt a kutatói hozzáállást a „Tézisek..."-et befejező mondat: „Ez a kérdés azonban már a büntetőjogi dogmatika olyan további problémáihoz vezet el, amelyekkel a most kínálkozott alkalommal nincs módunk foglalkozni." (408. o.) Egész dogmatikai munkássága olyan, mint egy folytatásos regény, amelynek az első fejezetében megismerjük a mű szereplőit, de a későbbi fejezetekben, változó körülmények, élethelyzetek hatására, maguk is megváltoznak. Így Viskit is utolérte a dog-

matikus végzete, az ő bűncselekmény-fogalmi rendszerében is vándorolnak a bűncselekmény-fogalmi elemek „a rendszer különböző emeletein", de őt valójában sohasem a rendszer érdekelte igazán, hanem a bűncselekmény-fogalmi elemek kriminálpolitikai funkciója, és a rendszer változása az ezekre vonatkozó álláspontjának módosulása következményeképpen állt elő.

Nem esett itt szó Viski dogmatikai munkájának tudományos hatásáról, visszhangjáról, a nézeteit ért bírálatokról és az ezekre adott válaszairól, a főként Tokajival és Békéssel való vitáiról.[11]

Viski az 1950-es években „hatályosnak" tekintett bűncselekmény-fogalomból indult ki. Ennek a felfogásnak az értékeihez egész pályáján hű maradt. Mindvégig őrizte a társadalomra veszélyes ontológiai felfogását, az objektív és szubjektív bűncselekmény-fogalmi elemek különtartását. Saját dogmatikai tevékenységét a szocialista büntetőjogi elmélet részének tekintette, a modern polgári bűncselekménytani irányzatokkal a szocialista büntetőjog pozíciójából vitázott. A 60-as évektől kezdve ihletői és vitapartnerei főként a modern nyugatnémet szerzők. Ez a kapcsolat egy sor kérdés megfogalmazásához és új módon való megválaszolásához segítette hozzá. Különösen nagyra értékelte Baumannt és Roxint. Az előbbinek a dogmatikai, utóbbinak a kriminálpolitikai felfogásából merített sokat. Viski nagyon alapos volt, egy szerzetes szorgalmával építette fel cédularendszerét, mindennek utánanézett. Nem szerette volna, hogy az őt érdeklő témáról valaki úgy írt volna, hogy azt ő ne olvasta volna.

Írásaiban sokat idézett, ez a szövegeit olykor nehezen olvashatóvá tette, de nem szerette volna, ha a neki nagyon megtetsző megfogalmazást az olvasója nem eredetiben kapta volna meg. Még a legszemélyesebb vallomásait is szívesen mondatta el mással. Legkitűnőbb munkáját, a „Közlekedési büntetőjog"-ot Baumann szavaival zárta: „Nincs okunk arra, hogy az eddig elértekkel megelégedjünk és megnyugtassuk magunkat. Sokkal inkább az a feladatunk, hogy mind kriminológiai, mind dogmatikai területen ... mindig újra keressük az okokat és igazságos megítélésüket, hogy így talán egy napon a közlekedési bűntettekkel, az emberiség eme új ostorával, egy jó közlekedési büntetőjogot tudjunk majd szembeállítani." (421. o.)

Amikor egyetemi hallgatóként először kerültem a jogtudomány tájékára, az akkor művelt jogtudomány hatására olykor az a benyomásom támadt, hogy a jogtudósi munkálkodás legfőbb eredménye egy szép definíció, amely lehetőleg jobb, mint az előzőek, de biztosan jobb, mint a polgári definíciók. Viski munkái nyomán gondolkodtam el először azon, hogy a definíciónál sokkal fontosabb az az út, amely azok megfogalmazásáig elvezet, a problémák felismerése és megértése, a helyes megoldásukra való törekvés, és mindennek a rendszerben való gondolkodás követelményeivel való összeegyeztetése. És Viski munkássága nyomán alakult ki bennem a meggyőződés, hogy a dogmatika folyamatos művelése nemcsak a jogkultúra nélkülözhetetlen része, hanem elengedhetetlen feltétele a valódi társadalmi értékeket szolgáló büntető törvényhozás és büntető igazságszolgáltatás jó működésének.

[11] Ld. *Békés* Imre: Gondatlanság a büntetőjogban. Bp. 1974. és *Tokaji* Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. Bp. 1984.

*Pusztai László*

# Viski László kriminalisztikai munkásságáról

A magyar jogásztársadalom egy nem is túlságosan szűk rétegének — pontosabban fogalmazva egy nagyobb korosztályának, a budapesti egyetemen végzett 40—50 éveseknek — tudatában Viski László neve és a kriminalisztika fogalma szorosan összekapcsolódik. Ők azok, akik hallgatták Viski magával ragadó előadásait, élvezhették sziporkázóan szellemes, kissé gunyoros kommentárjait, elejtett félmondatait, amelyekkel még a kifejezetten műszaki antitalentum joghallgatók érdeklődését is fel tudta kelteni a kriminál-technika jó néhány, a humán beállítódású emberektől igencsak távoleső területe iránt. Bár kétségtelen, hogy Viskinek a kriminalisztika művelése terén szerzett érdemei közül a legjelentősebbnek éppen e tudományág egyetemi oktatásának megszervezését kell tekinteni, egyoldalú lenne munkásságának méltatása, ha megfeledkeznénk a kriminalisztika elméletének továbbfejlesztésében betöltött szerepéről, illetve egyes kriminalisztikai (kriminál-technikai) vizsgáló módszerek, taktikai és metodikai ajánlások kutatásában elért eredményeiről.

*Pusztai László,* az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet csoportvezetője (Budapest).

## I.

### *A kriminalisztika nagykorúsítása*

*1.* A jogászi közvélemény szemében a kriminalisztika sokáig csak afféle rendőri ismeretanyag volt, a nyomozásban hasznosítható tanácsok konglomerátuma, de legfeljebb a büntetőjog segédtudománya (ahol a hangsúly a lekicsinylő értelmű „segéd"-en van), amely ha nem is lenézett, de az „igazi" jogászi tevékenység szempontjából többé-kevésbé irreleváns. Pedig *kriminalisztikai ismeretek* — méghozzá alapos ismeretek — *nélkül a jogalkalmazás,* s nemcsak a büntető, hanem bármilyen jogalkalmazás *elképzelhetetlen.* Nem kívánom részletesen megismételni mindazt, amit Viski világosan látott, s amit ennek a tételnek bi-

zonyítására másutt már magam is kifejtettem,[1] mindössze a gondolatsor lényegére utalok:

A jogalkalmazás — egészen leegyszerűsítve — lényegében két fő részre bontható. Az első a tényállás megállapítása, a második pedig az erre a tényállásra vonatkozó hatályos jogi norma kiválasztása, a tényállásnak a norma alá vonása és az ebből adódó konzekvenciák levonása. Ahhoz azonban, hogy az élet sokoldalúan összefonódott jelenségeiből a jog alkalmazása szempontjából releváns és teljes tényállást hogyan lehet megállapítani, a jogásznak a tételes jogok meglehetősen kevés segítséget nyújtanak a bizonyítás legáltalánosabb elveinek és szabályainak rögzítésével, a bizonyításban felhasználható eszközök felsorolásával. Annak eldöntéséhez, hogy az ellentétes vallomások, egymással is vitázó szakértői vélemények, eltérő következtetésekre alapot adó tárgyi bizonyítékok mellett a jogalkalmazó mit tekinthet bizonyítottnak és mikor ajánlatos kétkednie, a tételes jog előírásainak ismerete aligha elégséges. Bár a hosszú szakmai gyakorlat és a logikus gondolkodás, a józan ész adhat támpontokat, az igazi segítséget a jogalkalmazó csak attól a diszciplínától várhatja, amely a bizonyítékok keletkezésének (felkutatásának, összegyűjtésének, rögzítésének) és felhasználásának (megvizsgálásának, értékelésének, a tényállás kialakításának) legcélravezetőbb módszereit és eszközeit kutatja, vagyis a kriminalisztikától.

Kriminalisztikai ismeretek nélkül tehát nincs jogalkalmazás, a kriminalisztikát (mint a tényállás megállapításának tudományát) a jogásznak el kell sajátítani, mégpedig minden jogásznak, ténykedjék bár a büntető igazságszolgáltatástól bármilyen távol álló jogterületen is. Innét pedig már csak egy lépés annak belátása, hogy a kriminalisztika felvétele a joghallgatók tanrendjébe legalább annyira fontos, mint mondjuk a büntetőjogé, mert ha a jövő büntetőjogásza nem tanulja meg, hogyan állapítsa meg a tényállást, hiába tudja alkalmazni a tételes jogot, annak eredményétől nem sok jó várható. Ennek megszívlelendő történeti tapasztalatára utal *Békés* Imre: „... a szocialista törvényesség korabeli megsértései valójában — legalábbis a büntető igazságszolgáltatás területén — nem a jogkérdések helytelen eldöntéséből, hanem a ténykérdések helytelen megállapításából fakadtak. Sőt, a büntető igazságszolgáltatás több évezredes történetében a mindenkori törvénysértések a mindenkori helytelen tényállás-megállapításokból fakadtak: a boszorkányokról szóló törvények is ártalmatlan irományok lettek volna, ha az alkalmazásukhoz szükséges történeti tényállásokat (az ördöggel cimborálást és söprűnyélen lovaglást) nem bizonyították volna".[2]

*2.* Annak az egyetlen lépésnek megtételét azonban, amely a tényállás-megállapítás a jogalkalmazásban betöltött döntő fontosságának felismerésétől a tényállás-megállapítás tudományának kötelező alaptárgykénti oktatásához vezet, igen különböző okok nehezítették. Ezek egyike a jogi oktatásnak az a rossz hagyománya, amely csak a tételes jogok elsajátítását tartotta az egyetemi jogászképzés céljának. A hallgatók kész tényállásokat kaptak — a szemináriumok többségében ezt kapják ma is —, s az oktatás az abból adódó jogi problémák felismerését, azoknak az adott tételes jog szerinti helyes megoldását szorgalmazta. Ennek ellenére a felszabadulást követő években (1949/50, illetve 1950/51-es tanévben) nem zárták el annak lehetőségét, hogy a karon a kriminalisztika tárgyköréből magántanári előadásokat — mai megjelöléssel speciális kollégiumokat — hirdessenek meg. Sőt az 1952/53-as tanévben egy szemeszteren heti 2 órával kötelező tárggyá is tették, de 1953/54-ben már ismét csak speciális kollégium. Ebben a kriminalisztikával szembeni korábbi fenntartásokon túl az is közrejátszott, hogy „... a külső előadók a tananyagot nem tudományosan — tehát valóban egyetemi igénnyel —, hanem alapfokú ismeretek szintjén adták elő, s így a tárgy nem tudott a hallgatóság előtt kellő tekintélyhez jutni".[3]

De abban, hogy a gyakorlat oldaláról jelentkező ilyen irányú igények ellenére késlekedett a kriminalisztika egyetemi oktatásának rendszeressé tétele, közrejátszott egy további és egyáltalán el nem hanyagolható ok: a bűnügyi tudományok művelésében és oktatásában a személyi kultusz, a dogmatikus politika okozta torzulás, visszaesés. Mint ismeretes, ebben az időszakban hazánkban is ugyanaz a sors várt a bűnügyi tudományokra, mint korábban a Szovjetunióban: egy részüket kategorikusan „áltudománynak" minősítették, másokat felülvizsgáltak a burzsoá tudósok „tévtanaitól" való megtisztítás céljával, amelynek során a fürdővízzel együtt gyakran a gyereket is kiöntötték.

Legelőször a kriminológia vált „burzsoá áltudománnyá"[4], sorsában rövidesen osztozott a büntetőjogi dogmatika, amelyet felesleges szőrszálhasogatásnak minősítenek,[5] az etatista tendenciák jegyében pedig felerősödik a büntetőeljárásban a vádlott érdekeit szolgáló garanciális jogokat alaposan megnyirbáló cselekményösszesség elmélete.[6] Az osztályharc élesedésének sztálini elmélete alkalmas volt arra, hogy a bűnözés valamennyi jelenségét ezzel hozzák kapcsolatba. A büntetőjog a gyakorlatban az élesedni vélt osztályharc eszközévé vált, a bűnügyi tudományoktól pedig ennek elméleti igazolását várták. S ha ezt megtette, a tudományág „haladóvá" (elismertté, művelhetővé) vált, ha nem, művelését lehetetlenné tették (a kriminológia oktatása a karon az 1950/51-es tanévvel megszűnt).

*3.* A haladó tudományoknak a burzsoá áltudományokkal való szembeállítása szempontjából a nyomozástanként felfogott *kriminalisztika* viszonylag szerencsés helyzetben volt a kriminológiával szemben. Létjogosultságát a Szovjetunióban sem kérdőjelezték meg. Azt ugyanis még a legelvakultabb teoretikusnak is be kellett látnia, hogy a bűncselekmények felderítéséhez, az elkövető leleplezéséhez és bűnösségének a szocialista törvényesség által is megkövetelt perrendszerű bizonyításához a kriminalisztika ismeretanyaga, technikai és taktikai módszerei másként nem pótolha-

[1] *Pusztai* László: Jogászképzés — igazságszolgáltatás — kriminalisztika. Magyar Jog 1984. 662—667. old.

[2] *Békés* Imre: A büntetőjogi és büntetőeljárásjogi tudományszak. In: Az Eötvös Loránd Tudományegyetem története 1945—1970. Bp. én. 281—309. old.

[3] Békés: i. m. 303. old.

[4] Részletesebben lásd: *Vigh* József — *Földvári* József: Kriminológiai alapismeretek, Bp. 1979. 85. old. és *Szabó* András: Bűnözés — ember — társadalom. Bp. 1980. 14 és köv. old.

[5] *Békés* Imre: Dogmatika és büntetőpolitika. Jogtudományi Közlöny 1986. 593—597. old.

[6] *Szabóné Nagy* Teréz: A szocialista büntető igazságszolgáltatás egységesítése és differenciálása. Bp. 1974. 207—210. old.

tó segítséget képesek nyújtani. Ezeknek az ismereteknek rendszerbe foglalása azonban már korábban megtörtént, a nyomozási módszereket eredményesen használták a kapitalista államokban is. Márpedig a sztálini korszak logikája szerint az, ami a burzsoá állam, a kapitalista társadalmi rend védelmét eredményesen szolgálta, csak rossz és — legalábbis az ideológiai szólamok szintjén — elvetendő. Ennek megfelelően ahhoz, hogy a kriminalisztika ismeretanyagából mindazt át lehessen venni, ami az osztályellenségnek nyilvánított bűnözők cselekményeinek tisztázásához felhasználható, nem magát a kriminalisztikát, hanem a burzsoá szakemberek által művelt kriminalisztikát kell elvetni. Ennek útja pedig annak bizonyítása, hogy a burzsoá kriminalisták osztálykorlátaik miatt képtelenek voltak a kriminalisztika tudományos művelésére, képtelenek voltak a lényeg felismerésére. Annak a lényegnek a felismerésére, amely egyébként nem is a kriminalisztika, hanem a már fekete listára tett kriminológia tárgyköréhez tartozik, hogy ugyanis mi a bűnözés oka.[7]

*4.* Annak, hogy a kriminalisztika hazánkban éppen az ötvenes-hatvanas évek fordulóján foglalhatta el az őt megillető helyet a bűnügyi tudományok körében és vált főkollégiummá a jogi oktatásban, a tudományok művelésére kedvező szellemi légkör kialakulása éppúgy előfeltétele volt, mint az, hogy megfelelő kvalitásokkal rendelkező tudósok törjenek lándzsát mellette. A kedvező szellemi légkört az SZKP XX. kongresszusának határozatai, a dogmatizmus felszámolására irányuló törekvések alakították ki, amelyek ha nem is egycsapásra, de éreztették hatásukat a jogtudományban is. Fokozatosan túl lehetett lépni a klasszikusok helytálló megállapításainak dogmatikus szimplifikálásával kialakított azt az elképzelést, hogy az állam és a jog rövidesen elhal, hogy a bűnözés, mivel létalapja, a kizsákmányolás a szocializmus viszonyai között megszűnik, önmagától, „automatikusan" felszámolódik, hogy a még meglévő bűnözés kizárólag a tudati maradványok vagy a kapitalizmus aknamunkájának következménye stb. Lehetségessé — és a gyakorlat oldaláról fokozottan megkövetelté is — vált, hogy a bűnözéssel, mint a társadalmi élet valóságjelenségével foglalkozzanak. A kriminológia rehabilitálását siettette, hogy már „... az ötvenes évek közepe táján jelentkezett az a felismerés a gyakorlati szakemberek körében, hogy a bűnözés elleni eredményesebb küzdelem érdekében a bűncselekményeket lehetővé tévő objektív és szubjektív okok ismeretére is szükség lenne. Ennek érdekében — az új büntetőpolitika kialakítása végett — több BM, Legf. Ü., IM közös vagy egyedi utasítás jelent meg, amelyek előírták az ilyen okok feltárását a büntető eljárás keretében".[8]

Mindennapi munkájuk hatékonyságának fokozása érdekében ugyanakkor egyre többször hangoztatták a gyakorlati szakemberek — mint pl. a legfőbb ügyész első helyettese az 1955. szeptemberi hévízi jogászkongresszuson —, hogy „Intézményesen kell biztosítani a kriminalisztikai ismeretek gyarapítását, szervezettebbé kell tenni a bűnüldözés szempontjából rendkívül fontos kriminalisztika tudományának fejlesztését." Egyre komolyabban vetődik fel egy, a Belügyminisztérium, az Igazságügyminisztérium és a Legfőbb Ügyészség által alapítandó Kriminalisztikai Intézet terve, illetve ezen szervek vezetői egyetértettek Szabó Imre akadémikus, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete igazgatójának javaslatával, hogy — az intézet megalakulásáig — a kriminalisztika tudományos művelése érdekében egy munkaközösséget kell létrehozni.[9]

*5.* A javasolt Kriminalisztikai Munkaközösség 1956-ban megkezdte munkáját, amelyben az Állam- és Jogtudományi Intézet részéről az 1955-től főállásban ott dolgozó Viski László is részt vett, aktívan közreműködve a magyar nyelvű kriminalisztikai irodalom bibliográfiájának elkészítésében[10] és tisztázva a kriminalisztika néhány alapvető tudományelméleti kérdését (aminek részletesebb ismertetésére a II. pontban még visszatérek). A kriminalisztika hazai fejlődése szempontjából legjelentősebb tevékenysége azonban az egyetemi oktatás megszervezése volt.

Az Eötvös Lóránd Tudományegyetem felszabadulás utáni történetét bemutató vaskos kötet 303. oldalán az olvasható, hogy: „A kriminalisztika elismertetésében Viski László szerzett érdemeket. Viski mint a büntető anyagi jogi tudományok kandidátusa, s mint a fiatal jogászgeneráció egyik legkitűnőbb dogmatikusa, nem találta „rangon alulinak", hogy hosszú esztendőket szenteljen a kriminalisztika oktatásának megszervezésére: tette azt egyszerű megbízott előadóként. Kitűnő segítőtársat kapott Molnár József

[7] Ennek a furcsa gondolatmenetnek bemutatására kénytelen vagyok hosszasabban idézni egy, az 50-es évek elejének a hazai jogtudományban is uralkodóvá vált szellemi légkörét koncentráltan tartalmazó cikkből:

„A burzsoá jogtudat elvén álló kriminalisták — mint arra Sz. A. Golunszkij és B. M. Saver szovjet kriminalisták rámutattak — a kérdések valódi lényegét elkerülik, azokat nem tudják felismerni. Hans Gross például a kazánrobbanást előidéző bűncselekmények kidolgozásánál kizárólag csak a nyomozás módszerének formális taktikai és technikai ismertetésére tér ki. Nem fedte fel egyetlen burzsoá kriminalista sem az ilyen robbanások legkézenfekvőbb okát, azt, hogy a tőkés elhanyagolja a biztonsági berendezések létesítését, karbantartását, s emiatt robban fel a kazán. Ha Hans Gross igazat akart volna írni, akkor fel kellett volna tárnia azt is, hogy a tőkés vállalkozók gyakran szándékos cselekményükkel idézik elő a kazán felrobbanását azért, hogy ne kelljen megfizetni a nem teljesített szállítás esetén fizetendő kötbért ... de ugyanezt a bűncselekményt elkövetik a tőkés vállalkozók azért is, hogy a kapitalizmus szükségszerű válsága idején tűzesetek előidézésével saját vagyonuk felgyújtása révén a biztosítási összeget felvegyék. Nyilvánvaló, hogy egyetlen burzsoá kriminalista sem adhatta meg az ilyen bűncselekmények nyomozásának célravezető módszerét, ehelyett a lényeget megkerülő, csupán formális nyomozati módszerek felállításával elterelték a figyelmet a burzsoá társadalmi rend ellentmondásairól. Ha a burzsoá kriminalisták kifejtették volna, hogy a bűnözőket a tőkések között kell keresni, akkor a napnál is világosabb lett volna a kapitalista társadalom rothadt volta."

Az épületes gondolatmenet következménye azután:

„A burzsoá kriminalistákat tehát a bűncselekmények valódi okainak felderítésében és helyes nyomozási rendszer kidolgozásában akadályozta osztályuk érdeke és világnézete, ezért elméletük tudománytalan, káros és a legreakciósabb fasiszta elméletekig vezet. A kriminalisztika burzsoá művelése ugyanis a tudományos bűnügyi nyomozástan csődjét jelentette." (*Ladányi* F.: A kriminalisztika oktatásának bevezetése egyetemeinken. Jogtudományi Közlöny 1952. 454—455. old.

[8] *Gödöny* József: A kriminológia és a kriminalisztika négy évtizede hazánkban. Magyar Jog. 1985. 259—270. old.

[9] Csak a teljesség kedvéért utalok rá, hogy az Intézet végül is nem a tervezett formában, hanem mint a Legfőbb Ügyész személyes felügyelete alatt működő önálló tudományos kutatóhely, Országos Kriminalisztikai Intézet néven, 1960-ban, a 2004/1960. (I. 6.) számú kormányhatározat alapján jött létre, kettős, kriminalisztikai és kriminológiai profillal.

[10] A magyarnyelvű kriminalisztikai szakirodalom bibliográfiája, Budapest, 1956.

személyében: ketten éveken keresztül készítették elő az 1961/62. tanévvel kezdődő főkollégiumi oktatást".[11]

Aligha véletlen, hogy az egyetem krónikása éppen azt emelte ki Viski érdemeit méltatva, hogy egy büntetőjogász, méghozzá nem is akármilyen büntetőjogász, hanem az egyik legkitűnőbb dogmatikus, nem találta rangon alulinak a kriminalisztika művelését, oktatását. Azzal, hogy elkötelezte magát a kriminalisztika mellett, megszervezte főkollégiumi oktatását a budapesti jogi karon és mint előadó a hallgatók százaival ismertette és szerettette meg, Viski László nagyon sokat tett annak a korábbi téves jogászi attitűdnek felszámolása érdekében, amely a kriminalisztikát, mint rendőrtudományt, száműzte a jogi tudományok köréből. Addig, amíg a kriminalisztika széles körű megismertetéséhez elengedhetetlen, marxista szellemű tankönyv megszületett — s amelynek születése körül mint a tankönyv szerkesztője és több fejezetének írója, Viski László is ott bábáskodott —, 1957/58-tól speciálkollégiumokat tartott, kriminálltechnikai laboratóriumot szervezett, amelyben hallgatók bevonásával kutatásokat folytatott.

A kriminalisztika — jelentős mértékben Viski László munkásságának köszönhetően — hazánkban is nagykorú lett. Az 1960-as évek elején megalakul az Országos Kriminalisztikai Intézet — amelynek munkájában megalakulásától részt vett Viski László is —, intenzíven fejlődött a BM keretében a bűnügyi technikai laboratórium (a mai Bűnügyi Technikai Intézet elődje), kinyomtatták a rendőrtisztképzésben és a jogászképzésben egyaránt jól használható új kriminalisztikai tankönyvet és megkezdődött kötelező főtárgykénti oktatása az egyetemen.

## II.

### *A kriminalisztika a tudományok rendszerében*

*6.* A kriminalisztika tudományelméleti kérdéseinek tisztázatlansága mindaddig nem okozott különösebb problémát hazai vonatkozásban sem, amíg művelői főleg gyakorlati szakemberek voltak, akiknek a figyelmét — érthetően — sokkal inkább a bűnüldözés napi feladatainak megoldása kötötte le, mintsem az elméletképzés. A kriminalisztika művelése így igen közel állt ahhoz, hogy a puszta empirizmus útjára lépjen, az új eredmények, hasznosnak bizonyult módszerek terjesztésének módja a kazuisztika, az érdekesebb bűnügyek nyomozásának ismertetése volt a szaksajtóban. Ahhoz azonban, hogy az ily módon halmozódó ismeretanyag egyetemi szinten oktathatóvá, a kriminalisztika tudományosan is művelhetővé váljon, már elengedhetetlen határainak megvonása, belső struktúrájának kialakítása, helyének kijelölése a tudományok rendszerében és viszonyának tisztázása a társtudományokkal.

E felismerés szellemében a kriminalisztika tudományos rendszerezésének kérdéseit elsőrendű fontosságúnak tartotta a Kriminalisztikai Munkaközösség is, és megalakulása utáni első munkaülésén 1956-ban napirendre tűzte. A vita alapjául Kertész Imre előadása szolgált, amelynek számos megállapításával egyetértettek a résztvevők, de több kérdés nyitott maradt. Ez indította Viski Lászlót arra, hogy a kérdéskörrel behatóbban foglalkozzék. Az a körülmény pedig, hogy a fiatal Viski mögött ekkorra már tekintélyes tudományos múlt állott, biztosította, hogy tudományelméleti vizsgálódásai a kriminalisztika további fejlődése szempontjából hasznosak legyenek.

Az első s egyben az e tárgykörrel foglalkozó írásai közül a legátfogóbb 1960-ban jelent meg.[12] A terjedelem korlátai miatt a tanulmányban felvetett valamennyi gondolatnak még csak vázlatszerű ismertetésére sem vállalkozom, közülük csak néhányat emelek ki. A kiemelést az indokolja, hogy ezen gondolatok vagy a megjelenés időpontjában befolyásolták döntően a kriminalisztika tudományelméleti kérdései iránt érdeklődőket, vagy még ma, több mint negyedszázaddal a kriminalisztika tudományos művelésének szervezett beindulása után is mértékadók.

*7.* Viski László abból indult ki, hogy a tudományág belső rendszerének, felépítésének kialakítása csak a külső határok megvonása után lehetséges: „Annak tisztázása nélkül ugyanis, hogy mely kérdések, milyen terjedelemben, mit felölelően tartoznak a tárgyalt tudományág körébe, a rendszerezés csak talajtalan, meddő kísérlet lehet." A határt legelőször is a kriminológia és a kriminalisztika között kellett megvonni, mivel a szocialista tudományban „a kriminológia megjelölésének egészen a közelmúltig fennállott mellőzése következtében lényegében az elhatárolás elvégzésének szükségessége sem merült fel. Ezzel függ össze azután az is, hogy önálló kriminológiai diszciplína elismerésének hiányában a kriminalisztika rendszerébe vonult be több olyan témakör is, amelyeknek helye tulajdonképpen a kriminológiában volna". Ilyennek tekinti Viski a kriminálfenomenológiát és a kriminálprofilaxist, amelynek rendszertani helye egyébként is vitatható, hiszen „a szociológia, az eugenika és nem utolsósorban a kriminálpolitika sorompóba lép, részt kérve a megelőzés problémáinak tudományos feldolgozásából."

Bár Viski leszögezi, hogy a „...kriminológia művelése szükségességének bizonyítása, önálló tudományjellegének elismertetése és tárgykörének körvonalazása itt most nem feladatunk", ezt végül is mégsem kerülheti el, mert különben nem tudná kimutatni, hogy a kriminálfenomenológia és a profilaxis nem a kriminalisztika, hanem a kriminológia része. A megoldás lehetséges módjainak sokoldalú megvitatása után álláspontját a következőkben összegezi: „Kriminológia és kriminalisztika: a bűncselekmények reáliáival foglalkozó két önálló, egymás mellett és kölcsönhatásban álló tudományág. A kriminológia a bűnelkövetés megismerésének, ok- és jelenségtanának, a kriminalisztika pedig a bűnfelderítésnek a tudománya. Közös végcélja mindkettőnek az igazságszolgáltatás eredményességének előmozdítása, a bűnözés felszámolása. E cél elérése érdekében a kriminalisztika a tételes jog által meghatározott keretekben olyan módszereket és eljárásokat tanulmányoz, dolgoz ki, amelyek segítségével a készülő és már elkövetett bűncselekmények felderíthetők, bizonyíthatók, elkövetőjük megállapítható és felelősségre vonható. Kutatási területébe a bűnözés jelenségtanának tudományos tanulmányozása, önálló feldolgozása nem tartozik bele,

[11] *Békés:* A büntetőjogi... i. m. 303. old.

[12] *Viski* László: A kriminalisztika rendszeréről. Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője III. (1960) 1. sz. 59—99. old.

hanem e vonatkozásban felhasználja a kriminológia eredményeit és megállapításait, és rendelkezésre bocsátásával hozzájárul a konkrét bűncselekmény-megelőzés feladatának teljesítéséhez."

*8.* Áttérve a belső felépítés kérdéseire, német, francia, angol (amerikai) szerzőket idézve mutatja be, hogy a polgári irodalomban aligha lehet a kriminalisztika egységes rendszeréről vagy terjedelméről szólni. Az azonban az eltérő nézetekből is kitűnik, hogy a kriminalisztikai ismeretanyag két fő részre, a kriminháltaktikára és a kriminháltechnikára oszlik, jóllehet e fogalmak sem pontosan körülhatárolt tartalmakat ölelnek fel. (Így e nézeteket csoportosítva a kriminháltechnikának három, a kriminháltaktikának pedig két igen jól elkülöníthető értelmezését mutatja be tanulmányának 70—74. oldalán.)

Ugyanez a kettős felosztás volt az uralkodó sokáig a szovjet kriminalisztikában is, s csak később, jószerével inkább csak az ötvenes évek második felétől kapott nagyobb hangot a kriminalisztikai ismeretanyag technikára, taktikára és metodikára osztása.[13] Amikor Viski e kérdésekkel foglalkozott, még nem dőlt el a vita a kriminalisztika szocialista művelői körében arról, hogy megmaradjanak-e a kettős, taktikára és technikára osztás mellett (az ügyészi továbbképzés számára készült összeállítás pl. ezt az álláspontot képviselte hazánkban is[14]), vagy vezessék be harmadik főrészként a metodikát, s ha igen, mi tartozzék ide. E vitában Viski úgy foglalt állást, hogy a kettős felosztás túlhaladott és támogatja a kriminalisztikai matéria három főrészre tagolását. Etimológiai okokból azonban helyesebbnek vélné, ha a javaslatokkal szemben az egyes bűncselekmény-kategóriák kinyomozására igénybe vehető eljárások, módszerek célszerű alkalmazásának tanát neveznék kriminháltaktikának, magukkal e módszerekkel, tapasztalati eljárásokkal (mint pl. a helyszíni szemlével, a kihallgatással, szakértők alkalmazásával stb.) a nyomozási módszertan vagy kriminálmetodológia foglalkozna.

Mint ismeretes, Viski ezen javaslatát a hazai szakirodalom nem követte, s később ő maga is csatlakozott az etimológiai okokból korábban kifogásolt szóhasználathoz. Az egy évvel később megjelent tankönyvben[15] már a következő definíciókat adta: „A kriminháltaktika a nyomozási cselekmények és módszerek gyakorlati véghezvitelét, a nyomozás során célszerű eljárásmódot meghatározó elvek és szabályok tana" (10. old.) és „A kriminálmetodika, bűnügyi módszertan, az egyes bűncselekményfajták felderítésére alkalmas taktikai és technikai eszközök célszerű és tervszerű felhasználásának tana" (12. old.). Lényegében ugyanezt ismétli meg a kriminalisztika egyetemi jegyzetében[16], illetve ezen alapul az állam- és jogtudományi enciklopédia kriminalisztika címszaván belül a kriminháltaktika és a kriminálmetodika ismertetése is.[17]

*9.* Ahogy a kriminalisztika egésze, a kriminháltechnika vonatkozásában is vizsgálta Viski a külső elhatárolás és a belső felosztás problémáit. A külső elhatárolás kérdését a szakirodalomban vitatott helyű alkalmazott természettudományok, a bűnügyi fizika és bírósági vegytan, valamint az igazságügyi orvostan vonatkozásában veti fel. Szerinte az előbbiek — az azonos cél és módszer alapján — a kriminalisztika részének is tekinthetők, éppúgy, mint a helyenként „orvoskriminalisztikának" is nevezett igazságügyi orvostan. A kriminalisztikának, de nem a szűken vett kriminháltechnikának, amellyel együtt ezek az ún. természettudományos kriminalisztikát (közismert német elnevezésével naturwissenschaftliche Kriminalistik) alkotják. A forenzikus célú természettudományos vizsgálatok rendszertani helyére vonatkozó ezt a nézetét fejti ki egy későbbi német nyelvű tanulmányában is.[18]

A kriminháltechnika belső rendszerét tárgyalva pedig azt elemzi, hogy a vizsgált bizonyítékfajták szerinti szakágakra bontáson (mint pl. a daktiloszkópia, kéz- és gépírásvizsgálat stb.) túl milyen fő területeket célszerű elkülöníteni, ilyen legyen-e a bűnügyi fényképezés, a lőfegyvertan, a személyazonosítás antropometriai része, a rendőrkutyák alkalmazása, a bűnügyi anyagvizsgálatok. Fejtegetéseit azzal zárja, hogy „a kriminháltechnika, mint alkalmazott természettudomány, mint sajátos, műszaki szintű tudomány a kriminalisztika önálló része, amelynek különtartása természettudományos jellegére és a fejlesztés szempontjaira tekintettel indokolt."

*10.* Nagyon röviden feltétlen megemlítendő még a kriminalisztikának a tudományok rendszerében elfoglalt helyére vonatkozó vizsgálódásainak eredménye: „... a kriminalisztika a büntető igazságszolgáltatás céljainak szolgálatában álló, alaptudományként a tételes büntetőjog-tudományokra és a természettudományokra támaszkodó, komplex jellegű önálló tudomány, amely a tudományok rendszerében a büntetőjogi tudományok mellett, a természet- és a társadalomtudományok egyik összekötő, közvetítő láncszemeként helyezkedik el."

Tanulmánya végén Viski ismét rámutat, hogy a kriminalisztikának a büntetőjog segédtudományaként történő felfogása nem áll ellentétben önálló tudomány jellegével: „... egy diszciplína önálló tudomány jellegét a más tudományokhoz való viszonyának kifejezésre juttatása nem alkalmas befolyásolni. Márpedig a segédtudományként történő felfogás csupán ezt a viszonyt jelzi és semmivel sem jelent többet."

---

[13] „A bűncselekmények nyomozásának módszertana nem válhat azonnal önálló részévé a szovjet kriminalisztikának. Kezdetben a kriminháltaktika, illetve a kriminháltechnika részének tekintették... A nyomozás módszertanát a kriminalisztika tananyagában először 1935—36-ban tárgyalták önálló részként. A nyomozási módszertan kialakításának elveit először 1938-ban fogalmazták meg" — írja a Vasziljev-Jablokov szerzőpáros, majd kifejtik, hogy az egyes bűncselekmény-kategóriák nyomozásának módszertanával inkább csak az ötvenes évek közepétől foglalkozik rendszeresen a szovjet kriminalisztikai irodalom. (A. N. *Vasziljev*—N. P. *Jablokov:* Predment, szisztema i teoreticseszkie osznovü kriminalisztiki. Izdatyelsztvo Moszkovszkovo Universzityeta, 1984. 66—67. old.

[14] *Cséka* Ervin—*Vass* Kálmán: Bevezető ismeretek a kriminalisztikába. Ügyészi Kiskönyvtár 2. sz. Bp. 1959.

[15] Kriminalisztika. Általános Rész. (Szerk.: *Viski* László) Belügyminisztérium Tanulmányi és Módszertani Osztály, Bp. 1961.

[16] Kriminalisztika. Egységes Jegyzet. (Szerk.: *Vargha* László) Tankönyvkiadó, Bp. 1967.

[17] Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. (Főszerk: *Szabó* Imre) Akadémiai Kiadó, Bp. 1980.

[18] L. *Viski:* Kriminalistik und forensische Wissenschaften. Kriminalistik und forensische Wissenschaften 2. szám (1970) 27—31. old.

[19] A kriminalisztikának a kriminológiától és a büntető eljárásjogtól történő elhatárolásán túl ezt a témát is részletesen tárgyalta a Kriminalisztika, kriminológia és büntető eljárásjog c. cikkében (Rendőrségi Szemle 1959. évi 12. szám. 898—903. old.).

## III.

### *A kriminalisztika a gyakorlatban*

A rendőrségi, majd a Belügyi Szemlében megjelent cikkei illetve azok a többíves tanulmányok, amelyek az OKKrI gondozásában 1962-ben megindult Kriminalisztikai Tanulmányokban láttak napvilágot, bizonyítják, hogy Viski László a kriminalisztika minden területe iránt érdeklődött, valamennyit eredményesen művelte.

*11.* A kriminálta ktika tárgykörébe tartozik a sértettnek az ismert tettes ellen folyó eljárásban betöltött szerepével, kihallgatásának kérdéseivel foglalkozó cikke.[20]

Kétszer számolt be a vezetésével folytatott kriminálta technikai tárgyú kutatások eredményeiről. Az egyik cikk[21] a traszológia területén az Országos Kriminalisztikai Intézetben folytatott kutatást ismerteti, amely egyfelől arra irányult, hogy megállapítsák: mely anyagok a legalkalmasabbak az összehasonlító vizsgálathoz szükséges kísérleti nyomok készítésére, másfelől, hogy megállapítsák, mely esetekben szükséges az eredeti nyomhordozó anyaggal azonos anyagban elkészíteni a kísérleti mintát. A vizsgálati eredmények azt mutatták, hogy a traszológiai gyakorlatban a kísérleti minták készítésére korábban széles körben használt gipszlap „a mikrostruktúra finomságainak tökéletes visszaadására nem alkalmas, és azon a szerszámélfelület mozgatása a nyomvonalak értékelhetőségét károsan befolyásoló bolyhozódást hoz létre. A gipszfelületnél lényegesen jobb eredményeket adnak a különböző viaszkompozíciók. Fémben lévő nyomok összehasonlítására pedig a simára polírozott ólomfelület, illetőleg vékony alumíniumlemez mutatkozik a legalkalmasabbnak."

A másik[22] kriminálta technikai tárgykörű kutatást az Egyetemen kialakított kriminalisztikai laboratóriumban folytatta a Viski vezette, fiatal oktatókból és hallgatókból álló team. A kutatás célját a következőkben határozták meg: „A gyakorlati kriminalisztikai munka egyik legfontosabb ténykedése a bűnesetek helyszínének rögzítése: a helyszíni szemle. A helyszíni szemlék korszerű eszköze a fényképezés, amely pillanatok alatt maradandóan rögzíti a helyszín képét. Régi törekvés olyan fényképfelvételek készítése, amelyek alapján méréseket lehet — utólag is — végezni. A kutatási téma ilyen, a sztereofotogrammetrián alapuló eljárás kidolgozását célozza." E célt olyan módon kívánták elérni, hogy a felvételek céljára a kereskedelemben kapható és a rendőri szemlebizottságoknál is rendszeresített fényképezőgépek legyenek felhasználhatók. A kitűzött célt egy képkettőző sztereoelőtét szerkesztésével oldották meg, amelynek segítségével a két kép egyidejűleg, ugyanazzal az objektívvel, ugyanarra a negatívra készült.

*12.* Viski László kriminálmetodikai munkái közül az elsőt a közúti közlekedési balesetek helyszíni szemléjének szentelte.[23] A tanulmány bevezetőjében megadja a közlekedési balesetek fogalmát („Baleset egy előre nem látott esemény a közúti forgalomban, amely a közlekedés menetével és ennek veszélyeivel okozati összefüggésben van és személysérüléssel vagy dologi kárral jár"), valamint tisztázza a baleseti helyszínen végzett tevékenység eljárásjogi és kriminalisztikai jellegét. A helyszíni szemle lefolytatását ismertető fejezetben bemutatja mindazokat a sajátosságokat, amelyek a szemle tárgyából következnek a helyszínbiztosítás, s szemle statikus (összképrögzítő) majd dinamikus szakaszában, a baleseti helyszín rekonstruálásában, a személyi és tárgyi bizonyítékok felkutatásában, összegyűjtésében.

A helyszíni szemle eredményeinek rögzítése körében a fényképezést csak igen röviden érinti — utalva arra, hogy a részletesebb ismeretek a nemrég megjelent kriminalisztika tankönyvben megtalálhatók —, bőségesen taglalja viszont a baleseti helyszínrajz készítésének szabályait és a jegyzőkönyvvel szembeni követelményeket. Az egyes hatásköri kérdéseket tárgyaló zárófejezetben fogalmazza meg azt a később a gyakorlatban megvalósított elvet, hogy "... míg a halállal, illetőleg a személysérüléssel járó balesetek feltétlen igénylik a helyszíni szemlét, a pusztán dologi kárral járó baleseteknél a szemlék fokozatos mellőzésére kell törekedni és más módon kell a megfelelő ténymegállapításokat, adatfelvételt biztosítani."

*13.* Az utóbbi években elszaporodtak a különösen nagy károkat okozó tűzesetek, amelyek közül nem egy bonyolult felderítési és bizonyítási problémákat vetett fel. Ez ad szomorú aktualitást Viski László második kriminálmetodikai munkájának. „Az Országos Kriminalisztikai Intézet által a közelmúltban lefolytatott vizsgálat tapasztalatai azt mutatták, hogy a tűzesetek felderítésénél a speciális tárgyi bizonyítékok felkutatása és szakértői értékelése csak igen kisszámú ügyben történik meg. A szakértői bizonyítás lehetőségeinek és módszereinek ismeretében viszont remélhető, hogy a tárgyi bizonyítékok ebben a körben is fokozottan előtérbe kerülnek és a nyomozások során felkutatásukra, rögzítésükre, szakértőhöz juttatásukra a jelenleginél lényegesen több esetben, szélesebb körben fog sor kerülni." — olvasható a tűzesetek nyomozási módszertanáról írt tanulmánya bevezetőjében.[24] A tanulmány „A tűz keletkezési okainak vizsgálata és a gyújtogatás jelei", illetve „A helyszíni szemle tűzeseteknél" című fejezetek után tesz eleget a bevezetőben tett ígéretnek. A következő, „A szakértői vizsgálatok" címet viselő fejezetében részletesen tárgyalja a tűzrendészeti szakértő, a különböző műszaki szakértők, a mikrobiológus és orvosszakértők lehetőségeit a tűz okainak megállapításában, az öngyulladás tényének bizonyításában, a tűz tovaterjedését elősegítő körülmények feltárásában, abban, hogy megállapítható legyen, a haláleset a tűz következménye volt-e stb. A dolgozat gerincét képező szakértői módszerek bemutatásán túl Viski röviden foglalkozik még a tanúvallomások, a nyomozási kísérlet, a személymotozás és házkutatás a tűzesetek vizsgálata szempontjából fontos specifikumaival is.

*14.* Viski László kriminálmetodikai tárgyú publikációinak sorát az üzemi balesetek nyomozásáról írt

[20] *Viski* László: A sértett szerepe az ismert tettes ellen folyó eljárásokban. Rendőrségi Szemle 1959. évi 7. sz. 525—532. old.

[21] *Viski* László: A kísérleti nyomok előállításának egyes módszereiről. Rendőrségi Szemle 1961. évi 7. sz. 540—546. old.

[22] *Viski* László: Új eljárás bemérhető térfényképek készítésére. Belügyi Szemle 1963. évi 10. sz. 32—44. old.

[23] *Viski* László: Közúti közlekedési balesetek helyszíni szemléje. Kriminalisztikai tanulmányok 1. 1962. 129—179. old.

[24] *Viski* László: Tűzesetek nyomozási módszertanának és szakértői vizsgálatának egyes kérdései. Kriminalisztikai tanulmányok 2. Bp. 1963. 152—193. old.

tanulmánya zárja.[25] A központi problémák egyike e dolgozatban is a szakértők igénybevétele, amelynek ebben az ügykategóriában különleges jelentősége van. „Ez természetes is, hiszen az egyes balesetek körülményeinek, a felelősség kérdéseinek tisztázása nem csupán a munkásvédelmi és egyéb jogszabályok ismeretét, hanem a gyártástechnológiától kezdve az üzemszervezésig számos olyan, iparáganként merőben eltérő szakkérdés figyelembevételét igénylik, amelyekkel a nyomozó hatóság közegei mindenre kitérően nem lehetnek tisztában, és amelyek valóban különleges szakértelmet feltételező kérdésnek minősülnek." Mivel a nyomozási gyakorlat hajlott arra, hogy az üzemi balesetek teljes tisztázását szakértőktől várja, Viski kiemeli: „A büntetőjogi felelősség, a bűnösség — még inkább a minősítés — kérdésében történő nyilatkozás köztudomásúan nem tartozik a szakértő hatáskörébe. Az üzemi baleseti ügyek sajátosságaira tekintettel ebben a vonatkozásban igen pontos határvonalat kell vonni... Az okozati kapcsolat jogilag releváns jellegének, illetve a szabályszegés és a tényállás-megvalósítás bűnösségének a bizonyítása, elbírálása azután jogi és nem szakértői feladat, még akkor sem, ha e kérdések tisztázásához részadatokat a szakértőnek kellhet is szolgáltatnia."

[25] *Viski* László: Üzemi balesetek nyomozása. Kriminalisztikai Tanulmányok 3. Bp. 1984. 158—202. old.

* * *

*15.* Áttekintve — ha csak vázlatosan is — mindazt, amit a kriminalisztika tudományának elismertetése és fejlesztése érdekében tett, joggal sorolhatjuk Viski Lászlót e tudományág legjelesebb hazai művelői közé. Bár tudjuk, hogy ott is úttörő és egyben maradandó munkát végzett, a kriminalisták csak sajnálhatják, hogy Viski érdeklődése a hatvanas évek közepétől egyre inkább a közlekedési büntetőjog felé fordult. Az 1967/68-as tanévtől végképp búcsút mondott a kriminalisztika egyetemi oktatásának is. Meggyőződésem szerint ez igen jelentős mértékben közrejátszott abban, hogy a jogi karon oly gyakori tantervi reformok azóta egyre inkább háttérbe szoríthatták a kriminalisztika oktatását, olyannyira, hogy napjainkra ismét komoly formában merült fel fakultatív tárggyá tételének gondolata.

*Irk Ferenc*

# Viski László nézetei a közlekedésbiztonság fokozásáról

## *Bevezető*

Napjainkban gyakran esik szó arról, hogy hazánkban a közlekedésbiztonság még mindig nem érte el azt a kívánatos szintet, amelyet a szakemberek korábban reméltek. Sőt, jelenleg még csak kilátás sincs arra, hogy országunk belátható időn belül felzárkózzék a nagyobb autós hagyományokkal rendelkező országokhoz. Nem sikerült ráállni a motorizációs fejlődésnek arra a szakaszára, amelynek legfőbb jellemzője, hogy a járműszám növekedésével párhuzamosan a balesetek, és ezeken belül különösen a halálos balesetek száma legalább tendenciaszerűen csökken. A fejlődésben tapasztalható késésnek számos oka van. Ezek részletezése ehelyütt nem lehetséges. Nincs mód részletezni azokat az okokat sem, amelyek ahhoz az eredményhez vezettek, hogy Magyarország — legtöbb európai szocialista országgal együtt — nemcsak a fejletten motorizált országok közlekedésbiztonságához képest maradt el mintegy két évtizednyi távolságban, hanem egyes olyan országokhoz képest is (mint pl. Finnország), amelyben az automobilizmus terjedése ugyancsak későn indult meg, s amely államokban a hatvanas években, sőt részben még a hetvenes évek kezdetén is hazánkéhoz hasonló nehézségekkel küzdöttek. Az utóbbi másfél évtizedben azonban ezek fel tudtak zárkózni az élbolyhoz, mi viszont nem.

Szólni kell viszont arról, hogy miként vélekedett a közlekedésbiztonság fokozásáról Viski László. Milyen elképzelései voltak, milyen javaslatokat tett 10—15—20 évvel ezelőtt. Melyek voltak azok az általa legfontosabbaknak tekintett szempontok, intézkedések, amelyek megvalósítása nélkül már akkor elképzelhetetlen volt egy igazi, rendszerszemlélettel gondolkodó tudós számára az észlelt kedvezőtlen helyzet, tendencia gyökeres megváltoztatása? Mi történt volna, ha a döntéshozatalra jogosultak e javaslatok elhangzásakor, vagy legalább 5—10 évvel utána odafigyelnek az észérvekkel, külföldi tapasztalatokkal alátámasztott elképzelésekre, s nem a homokba dugják helyette a fejüket, nem látszatnehézségekre hivatkozva szabotálják el az ésszerű indítványokat? Ma már ezen keseregni természetesen felesleges. Annál fontosabb Viski László ez irányú munkásságát a jövő szempontjából áttekinteni. Javaslatainak döntő része ma is életszerű, sőt mi több: számos esetben ma sem tudunk jobb recepttel szolgálni beteg közlekedésbiztonságunk meggyógyításához. Ideje tehát legalább most, megváltozott gazdasági és társadalmi körülményeink közepette odafigyelni ezekre, és végre nemcsak beszélni róluk, hanem haladéktalanul cselekedni!

### *1. A közlekedési valóság és a szabályozás szerepe*

Viski László a 60-as 70-es évek fordulóján az OKKrI-ban több közlekedéskriminológiai kutatást vezetett. Ezek összegezésekor kitért a magyar közlekedésbiztonság gyenge pontjaira is. Főként szakirodalmi adatokra támaszkodva helyezkedett arra az álláspontra, hogy egyrészt a közlekedésben a társadalom működésében meglevő zavarok tükröződnek vissza; másrészt, hogy a balesetek, mint egyedi jelen-

*Irk Ferenc,* az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet csoportvezetője (Budapest).

ségek végső fokon az embernek a megváltozott körülményekhez, az új technikához való nehézkes alkalmazkodására vezethetők vissza.[1] Ez utóbbi megállapítás rányomja bélyegét a jog szerepéről vallott nézeteire is, amelyekről később lesz szó. Úgy vélte, hogy „a balesetek bekövetkezésében nagy valószínűséggel döntő mértékben hat közre a hazai közlekedésnek ma tapasztalható sajátos légköre. Kétségtelen tény az, hogy a forgalmi és a baleseti helyzetre egyaránt kiható egészségtelen közszellem és közúti morál létezik ma hazánkban. Amilyen mértékben sikerülne kiküszöbölni azokat a tényezőket, amelyek közrejátszanak e helyzet kialakításában, olyan mértékben lehetne megalapozott reményt táplálni többek között a közúti közlekedési balesetek számának csökkentése iránt is."[2] Az egyén helytállása szempontjából legfontosabb *cél*nak a szabálykövetés elérését tekintette. Úgy vélte, hogy „a közlekedési balesetek megelőzésében nélkülözhetetlen, a közlekedési szabályszegések ellcni küzdelemben a legfontosabb tennivaló a normakövetési készség kialakítása."[3] Minden egyéb megelőzési beavatkozást e cél érdekében megvalósítandó fontos eszköznek tekintett.

Az *eszközök*et két fő csoportba sorolhatjuk: az egyikbe azok tartoznak, amelyek a közlekedő embertől függetlenül hatnak annak érdekében, hogy normakövetése elé minél kevesebb akadály gördüljön. A másik csoportba azok a beavatkozások tartoznak, amelyek közvetlenül az embert kívánják a helyes irányba befolyásolni. Az első csoportban kiemelt szerep jut a forgalomszervezésnek és a közlekedés biztonságát garantálni hivatott közlekedési szabályoknak, a másodikban a legfontosabb az oktatás, a nevelés, a propaganda, de ide tartoznak a szabályszegő magatartás megakadályozását elősegíteni hivatott beavatkozási formák is, mint az ellenőrzés és a büntetés.

Viski László munkássága során állandóan hangoztatta, hogy „megfelelő közlekedési morál kialakulása csak akkor várható, ha a közlekedés objektív feltételei, elsősorban pedig a közlekedéssel kapcsolatos hatósági tennivalók kielégítő ellátása ehhez megfelelő alapot nyújtanak. ... Ennek az összefüggésnek szem elől tévesztése a legfontosabb eszközétől fosztja meg a közlekedési nevelést és a gyakorlati következtetések levonása nélkül a fegyelmezett közlekedés, a megfelelő közlekedési morál puszta óhaj, jámbor kívánság, legjobb esetben megvalósíthatatlan követelmény marad csupán. ... Csak ha azt látja a gépkocsivezető, hogy a társadalom részéről minden erőfeszítés megtörténik a közlekedési dilemmák megoldására, csak akkor lesz kész a maga részéről is arra, hogy minden erejét megfeszítse a jogszabályok betartása érdekében."[4] Első helyre sorolta ebben a kívánatos segítségnyújtásban a forgalomirányítást. Mint büntetőjogász szállt szembe azokkal, akik a kényelmesebb utat kívánták (kívánják ma is) járni, és úgy vélték (vélik), hogy a büntetések szigora elegendő eszköz a helyzet megváltoztatásához. „Sem a szabályszegések leküzdésében, de még kevésbé a közlekedési balesetek számának csökkentésében természetesen nem egyedüli és nem elsődleges eszköz a szankciók alkalmazása. Nyilvánvalóan háttérbe szorul az általános balesetmegelőzés eszközei és lehetőségei sorában, ahol elsősorban a technika fejlődésétől lehet és kell döntő változást remélni."[5] A kutatási tapasztalatok sajnálatosan arra utaltak, hogy a megkérdezettek a hatóságoknak a közlekedéssel kapcsolatos tevékenységét nem tekintették kielégítőnek, s emiatt gyakran bizalmatlanok azokkal szemben.[6] Főként a forgalomszervezés hiányosságai, ellentmondásai voltak szembeötlőek.

Amíg az utóbb említett területen — nemzetközi mércével mérve is — az elmúlt másfél évtizedben látványos fejlődés következett be hazánkban (noha anyagi forrásokra hivatkozással számos, a forgalombiztonságot nagyságrenddel növelő intézkedés elmaradt, de legalábbis a tervekhez képest jelentősen lelassult, amelyek között első helyen szerepel az autópálya-építés), addig az oktatás területén lényegében semmi. „A szabályok megismertetését és a megtanulásukra ösztönzést szolgáló módozatok és lehetőségek, így elsősorban az iskolai és az iskolán kívüli felvilágosítás, propaganda, a széles körű állami és társadalmi preventív intézkedések mindig megelőzik és fokozatosan háttérbe szorítják a büntetőjog felhasználását" — írta huszonöt évvel ezelőtt.[7] Csakhogy amíg a büntetőjogi beavatkozás változatlanul működik, addig pl. az iskolai oktatásban úgyszólván tapodtat sem sikerült előbbre lépni. Pontosabban annyit, hogy ma már rendelkezésre állnak azok a tankönyvek, amelyekből a pedagógusok nem tanítanak.

Az intézményes közlekedési balesetmegelőzésnek ma egyetlen gazdája az Országos Közlekedésbiztonsági Tanács, amelynek megalakításában Viski László tevékenyen részt vett, s haláláig irányította az egyik legaktívabban működő egységét: a Jogi és Nemzetközi Szakbizottságot. Széles körű külföldi kapcsolatait felhasználva segítette elő, hogy a fiatal szervezet szinte azonnal bekapcsolódhasson a nemzetközi vérkeringésbe. E szervezet feladataival kapcsolatban már megalakulásakor hangoztatta, hogy „nem elegendő csupán az ismeretek közvetítése. A propagandatevékenység nem azonos a szabályok betartására vonatkozó felhívások ismételgetésével. Az ismeretek adása körében ... elsősorban abban kell segítséget nyújtani a *közlekedők* számára, hogy *helyesen felismerhessék a közlekedés veszélyeit.* Az általános óvatosságra és az egyes szabályok betartására intő szólamok, jelszavak ismételgetése helyett a konkrét magatartási formákra kell nevelni, a szabályok megsértését és helyeslését eredményező propaganda módszereivel. A közlekedésre nevelés mindezeknél több: a szabálykövetés értelmi igenlését érzelmi töltéssel kell megerősítenie, és ehhez a szabályszegésekkel szembeni erkölcsi felháborodás kiváltásához is értenie kell."

Tömegkommunikációs szerveink balesetmegelőző tevékenységét értékelve megállapította, hogy nem kezdeményezi a biztonságot, csak álláspontokat kö-

[1] *Viski* László: Közlekedésszociológia és közlekedési büntetőjog. Állam- és Jogtudomány 1971/3. 464—491. old.

[2] *Viski* László: Egy közlekedéskriminológiai kísérleti felmérés megállapításaiból. Kriminológiai és Kriminalisztikai Tanulmányok X. kötet 1973. 209—246. old.

[3] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1974. 132. old.

[4] *Viski* László: Közlekedési morál és hatósági munka. Referátum a 3. Városi Forgalombiztonsági Szimpóziumra. Közdok. 1972. 337—340. old.

[5] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. I. m: 209. old.

[6] *Viski* László: Egy közlekedéskriminológiai kísérleti felmérés megállapításaiból. I. m.

[7] *Viski* László—*Imre* Iván—*Ternai* Zoltán: Közúti közlekedési balesetek elbírálása. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1963. 16. old.

zöl. Hiányoznak a baleseti elemzések, ehelyett többnyire szűkszavú közleményekben arról tesznek említést, hogy ki, mikor, milyen szabályszegéssel idézett elő balesetet.[8]

Jó tíz évvel ezelőtt még értékelhető volt a televízió közlekedésbiztonsági tevékenysége, hiszen a „Mindenki közlekedik" rovata elsősorban ezt szolgálta. Bár a televízió tevékenysége már akkor sem volt — nemzetközi egybevetésben — példamutató, azonban mégis több volt a jelenlegi semminél. (Hacsak a kizárólag csúcsidőn kívül bemutatott OKBT-filmek, valamint az e tanulmány megírásakor hetenként egyszer jelentkező „Sokkoló" adásával nem véli úgy a televízió műsorszerkesztősége, hogy a maga részéről mindent megtett a húszévenként egy kisváros népességének számát kiírtó járvány visszaszorítása érdekében.) Pedig már több mint tizenöt évvel ezelőtt konkrét példákkal szolgált Viski arra, hogy a televízió miként lehet hasznos segítője a balesetmegelőzésnek. Az Amerikai Egyesült Államokból hazatérve, tapasztalatainak összegezése során hívta fel a figyelmet erre.[9]

Másfél évtizeddel ezelőtt helyesen mutatott rá arra, hogy „a balesetmegelőzés jelenlegi egyik legdöntőbb láncszemének a gyalogos elütésének megelőzését, ennek érdekében pedig a gyalogosokat az átkelőhelyeken ténylegesen megillető elsőbbség egyértelmű jogi elismerését és megvalósítását tartjuk."[10] Ugyanekkor szorgalmazta, hogy az egész propagandatevékenységünket gyökeresen át kell értékelni, s az eredménytelenségből adódó tanulságokat mielőbb le kell vonni. Jelszava: propaganda helyett helyes tájékoztatást! Ma már nyilvánvaló, hogy ha ez a felismerése nem talált volna süket fülekre — csupán a gyalogoselütéseknek nemzetközi összehasonlításban különösen kirívóan kedvezőtlen számának radikális csökkentése útján —, hazánk baleseti helyzetét jelentősen meg lehetett volna az évek során javítani. Mivel azonban a javaslatot az erre hivatottak nem kívánták megszívlelni, az elmúlt évtizedekben a gyalogos—járművezető ellentét — a várttal szemben — nemhogy csökkent, de kifejezetten növekedett. Emiatt természetesen nem csökken a gyalogos áldozatok száma sem. A megértés helyett a félelem légköre, és ennek következménye: az agresszivitás, a más érdekének, adott esetben az életének semmibe vétele vált egyeduralkodóvá.

Viski László a jogalkotás körében kifejtett tevékenységével mindmáig rányomta bélyegét közlekedésünkre. Annak ellenére, hogy már életében — utána még inkább — presztízsokokra is visszavezethetően néhányan mindent megtettek azért, hogy e nyomokat eltüntessék. (Jó példa ez utóbbira a jobbkéz-szabály értelmezésével kapcsolatos vita, ahol Viski észérveit[11] már életében, utána pedig még inkább minden racionalitást mellőző, érvelésmentes eszközökkel, hatalmi szóval tették semmissé.) Nagy fontosságot tulajdonított annak, hogy a Kresz „szelleme" és „betűje" lehetőség szerint mindig összhangban legyen. Egyik legutolsó erőfeszítéseként alkotta meg — együttműködésre kész szakemberekkel közösen — az első Kresz-útmutatót, amely tulajdonképpen a jogszabály miniszteri indoklásának szerepét volt hivatott betölteni az egységes értelmezés érdekében. Ő fogalmazta meg első ízben a biztonságos közlekedés alapelvét az ún. bizalmi elvben[12] (amely a jogalkotó máig ismeretlen megfontolásából csonkán került bele a Kresz-be). Ő vezette be az ún. „tisztázatlan forgalmi helyzet" fogalmát. Mint kiváló jogász rájött arra, hogy a Kresz eleve alkalmatlan minden szituációban minden partner számára a követendő magatartást előírni. Halála után ezt a vívmányt is — amely a joghézag nyilvánvalóvá tételével elsősorban az érintett közlekedési résztvevők morális felelősségvállalását lett volna képes fokozni, másodsorban az önkényes jogértelmezés körét tudta volna elfogadható keretek közé szorítani — sikerült megsemmisíteni.

### 2. *A szabályszegések visszaszorítása*

E kérdés tárgyalásánál fontos kiindulási alap az a nálunk fejlettebben motorizált országokból származó megfigyelés, amely szerint a jog enged a technikának, azaz egyre alacsonyabb követelményeket állít fel az emberrel szemben. Ez természetesen összefüggésben van azokkal a szociológiai és pszichológiai megfigyelésekkel, amelyek szerint hibátlan teljesítményre a technika világában senki nem képes. Legfeljebb a hibázások gyakoriságában és jellegében fedezhető fel az emberek, ezek egyes rétegei, csoportjai között eltérés. Épp ebből fakad az a helyzet, hogy — pl. a közlekedés körében — megváltozott a bűnözés, illetve a normakövető magatartás „kivétel—szabály" viszonya. Ez azt jelenti, hogy amíg a büntetőjog normái mögött hagyományosan elítélő társadalmi értékítélet húzódott meg, addig a közlekedési szabályok megszegésénél hiányzik az erkölcsi töltés, a társadalmi érvény. A feladat mindebből fakadóan nem lehet más, mint a jog értékrendje elsőbbségének helyreállítása. Épp emiatt fontos a szabálykövetés elősegítése a már említett eszközök felhasználásával annak érdekében, hogy a szabályok automatikus cselekvésekké, szokásokká váljanak. Ezt követheti — társadalmi méretekben — a szabályok helyeslése. A szabályok betartásának kikényszerítése a prevenciós rangsorban csak ezután következik. A büntetőjognak pedig csupán a legsúlyosabb eseteket kell megragadnia.[13]

A megfigyelhető szabályszegések visszaszorításában legjelentősebb szerepe a rendőrségnek van. Olyan országokban azonban, ahol a jogkövető magatartásra ösztönzést komolyan veszik, a rendőrség nemcsak azzal foglalkozik, hogy minél nagyobb számban érje tetten a bizonyíthatóan szabályt szegőket, és közülük is elsősorban a súlyos veszélyt jelentő egyéneket, hanem tetemesen kiveszi részét a forgalom irányításából is. Ezért érdemes ehelyütt is visszaidézni, miként összegezte Viski László egyesült államokbeli tapasztalatait. Ott a rendőrség feladatai a következők:[14]

---

[8] *Viski* László—*Irk* Ferenc: Tömegtájékoztatási eszközeink közlekedésbiztonsági munkájáról. Belügyi Szemle 1974/6. 23—32. old.

[9] *Viski* László: Közlekedésrendészet és közlekedési büntetőjog az Egyesült Államokban. Kriminalisztikai Tanulmányok VIII. kötet, 1970. 209—248. old.

[10] *Viski* László: Egy közlekedéskriminológiai kísérleti felmérés megállapításaiból. I. m.

[11] *Viski* László: A jobbkéz-szabály helyes értelmezéséhez. Belügyi Szemle 1968/12. 78—85. old.

[12] *Viski—Imre—Ternai:* I. m. 360. old.

[13] *Viski* László: Közlekedésszociológia és közlekedési büntetőjog. I. m.

[14] *Viski* László: Közlekedésrendészet és közlekedési büntetőjog az Egyesült Államokban. I. m.

*a)* Jelenlétével és szükség esetén közreműködésével biztosítani, hogy a járművezetők és a gyalogosok a jelzőlámpa jelzéseihez alkalmazkodjanak.

*b)* A balra nagyívű kanyarodás elősegítése a zöld jelzésben szembejövő, egyenes irányú forgalom időszakos leállításával és a kanyarodó járművek átbocsátásával.

*c)* A jobbra, kis ívben történő kanyarodás elősegítése úgy, hogy az a manőver a gyalogosok biztonságának veszélyeztetése nélkül lebonyolítható legyen.

*d)* A járműoszlop végének „levágása", vagyis a kereszteződéshez közeledő járművek leállítása még a zöld fény világítása során akkor, ha a kereszteződés utáni útszakasz forgalmi helyzetéből (telítettség, torlódás) nyilvánvaló, hogy a zöldben kereszteződésbe behajtó járművek mindegyike azt már a zöld fény tartama alatt elhagyni nem képes.

*e)* A megkülönböztetett járművek áthaladásának biztosítása, vagyis az ilyen járművek átbocsátása a szabad irányból közlekedő egyéb járművek leállítása révén.

*f)* a parkolási fegyelem biztosítása a csomópont közvetlen közelében.

Viski helyesen látta, hogy az esetleges szabálysértések is könnyebben megelőzhetők, ha okaik egy jelentős részét (pl. a kanyarodás lehetőségére történő várakozási idő hosszúsága folytáni türelmetlenséget) a jó irányítás segítségével eleve sikerül kiküszöbölni. Mint a nyugati országokban általában, úgy az USA-ban is elképzelhetetlen, hogy egy csomóponton a jelenlevő rendőr ne irányítsa, hanem csak ellenőrizze a forgalmat.

Hazánkban ezt a tanulságot nem sikerült megfogadni. Ahelyett, hogy 15—20 évvel ezelőtt a kereszteződésekben még valóban gyakorta szemlélődő rendőröket beállították volna a javasolt módon a forgalom segítésére, időközben sikerült őket ezekről a helyekről teljesen eltüntetni. Eközben általánossá vált a tilosba hajtó autósok megbüntetése, a kereszteződést zöld jelzés ideje alatt elhagyni nem tudó járművezetők korholása, a gyalogosok közé kanyarodó gépkocsivezetők szidalmazása. A közlekedés ritmusát zavaró, a partnereket idegesítő nagyvárosi állapotok legfőbb oka a forgalmas kereszteződésekben az, hogy ezekről a helyekről a rendőrség visszavonult.

Az ellenőrzés ki nem elégítő volta természetesen a járművezetők egy részének előnyt jelent, mert számos jogsértést büntetlenül úszhat meg. Ez az előny azonban számukra is csak látszólagos, mindenki más számára egyértelmű hátrány. „Ha tétlenül nézzük, ahogy ma számtalan gépkocsivezető veszélyes cselekményeket hajt végre a közlekedésben — ami szokássá válik, mert az állam nem avatkozik be —, akkor súlyosan jogtalanul járunk el épp ezekkel a gépkocsivezetőkkel szemben. Egy napon vagy maguk esnek baleset áldozatául, vagy egy olyan igazságszolgáltatás kezébe kerülnek, amely nagy szigorral büntet, ha egy veszélyes — és eredmény nélkül csaknem mindig büntetlenül hagyott — magatartás testi sérüléshez vagy halálhoz vezetett." — idézi Viski 15 évvel ezelőtt egy külföldi kutató véleményét.[15]

Viski úgy vélte, hogy a szabályszegések következetes üldözését a szabálytalan várakozásoknál kell kezdeni. „Budapesten általános jelenség a következmények nélkül maradó szabálytalan várakozás, amitől nem messze eső lépés akár az automata lámpák tilos jelzésének a forgalommentes időben történő önkényes meghaladása sem. A következmények majdnem biztos elmaradásával számoló járművezetők az álló forgalom után a mozgó forgalomban könnyen kezdik saját normarendszereiket önkényesen alkalmazni. A fegyelem megszilárdítása mindenképpen az álló forgalom megrendszabályozásánál kell kezdődjék. Méghozzá következetesen, mert ellenkező esetben teljes meggyőződéssel zaklatásnak tartják az érintettek a helyes és indokolt rendőri intézkedést, pusztán a bekövetkezés ritkasága miatt. A hatósági munka megjavítása kulcskérdés."[16] Akkor ezt a felfogást többen vitatták — így e sorok írója is. Bár az álló és a mozgó forgalomban elkövetett szabályszegések közötti összefüggés ma sem bizonyítható egyértelműen, azonban a megjósolt párhuzamos mozgás kétségtelenül bekövetkezett. Azzal az eltéréssel, hogy az autósok egy tekintélyes része napjainkban már nemcsak forgalommentes időkben, de mindig és rendszeresen figyelmen kívül hagyja a jelzőlámpa tilos jelzését. (Az más kérdés, hogy időközben a hatóságok jóformán semmit nem tettek a parkolási gondok csökkentésére egyrészről, a garantáltan szabad jelzésre való áthaladás lehetőségének biztosítására másrészről.)

A szabályszegőkkel szembeni eredményes fellépés alapfeltételének a gépjárművezetők egész pályafutását végigkísérni képes nyilvántartást tekintette, amely lehetővé teszi a még idejében történő beavatkozást. „Ez sokkal hatékonyabban szolgálhatja a közlekedési balesetek megelőzését, mint bármiféle előzetes alkalmasságvizsgálat, amely merev kritériumok alapján nem ad lehetőséget a beválás bizonyítására. A nyilvántartás és pontrendszer olyan nélkülözhetetlen előfeltétel, amely nélkül a közlekedési bűncselekmények elkövetőivel szemben alkalmazott büntetések továbbra is teljesen vagy részben hatástalanok fognak maradni."[17] Viski László a pont- vagy ticketrendszert első ízben amerikai útjáról hazatérve elkészített dolgozatában „reklámozza".[18] Sajnálatos módon mind ez ideig nem valósult meg, noha fontosságát több relációban is (így pl. az igazságos és értelmes ítélkezéssel[19] összefüggésben) hangsúlyozta, reményét fejezve ki, hogy a büntetések kiszabásánál már az 1978-tól életbe lépő kódex ezt az intézményt igénybe veheti. A hatóság tétlensége azóta is növekvő számban szüli a közlekedési szabályszegőket és a balesetek halottjait.

Viski László következetesen szembeszállt a büntetési szigorral, illetve annak fokozásával. Számos alkalommal hivatkozott az ismert büntetéstani elvre, amely szerint nem a büntetések súlyossága, hanem a biztos bekövetkezésük tudata a döntő a kényszeren alapuló jogkövetésben.[20] A büntetések hatékonyságát azonban mindig kétkedéssel kezelte. Egy helyen így

[15] *Viski* László: Közlekedési morál és hatósági munka. I. m.

[16] *Viski* László: Egy közlekedéskriminológiai kísérleti felmérés megállapításaiból. I. m.

[17] *Viski* László: A visszaeső közlekedési bűnözők és a büntetések hatékonysága. Kézirat. 1975.

[18] *Viski* László: Közlekedésrendészet és közlekedési büntetőjog az Egyesült Államokban. I. m.

[19] *Viski* László: Büntetőjogi felelősség a közúti közlekedési szabályok megszegéséért de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny 1977/6. 309—312. old.

[20] Így pl. *Viski* László: Közlekedési morál és hatósági munka. I. m.

ír: „A büntetésnek a tényleges következményeken túl csekély a visszatartó hatása, mert nem vonja maga után a környezet részéről való erkölcsi elítélésnek a büntetést más bűncselekmények esetében legtöbbször törvényszerűen kísérő hatását."[21]

### 3. *Közlekedésbiztonság és a büntetőjog*

A büntetőjog alkalmazása kapcsán először arra kell utalni, hogy az mindig csak kivételes jellegű lehet. Méginkább ez a gondatlan, és azon belül is a közúti közlekedési balesetekkel kapcsolatos bűncselekmények esetében. Viski László ez utóbbi bűncselekményfajtákkal kapcsolatos felfogása egy évtized alatt bizonyos módosuláson ment át. 1968-ban még így ír: „Kellő módon és mértékben élnünk kell a jövőben is a büntetőjog eszközeinek alkalmazásával, éppen az önkéntes jogkövetés megvalósítása érdekében."[22] 1977-ben utolsóként publikált tanulmányában pedig ez áll: „A közlekedés szabályainak megszegésével megvalósított bűncselekmények elkövetőivel szemben a büntetőjogi büntetés nem elsősorban célravezető. Távlatilag csak a közlekedési szabályok megszegésével megvalósított bűncselekményeknek a büntetőjog rendszeréből való többé-kevésbé teljes kiiktatása lehet a megoldás." Azonban nyomban hozzáteszi: „Ehhez a feltételek még nem értek meg. A megfelelő módszereket először az államigazgatási eljárásban kell rendelkezésre bocsátani. Nem vitás, hogy a közúti közlekedési szabályok megszegésével megvalósított bűncselekményeknek csak egy része az, amit valódi kriminális cselekményeknek nevezhetünk. Ennek ellenére ennél szélesebb körben kell egyelőre megtartani e cselekményeket: a megfelelő közlekedési morál megteremtése további generációkon keresztül igényli az általános megelőzés céljából is alkalmazott büntetőjogi büntetést."[23] Itt jelenik meg először — és sajnos utoljára — az a jövőbe mutató javaslata, hogy szubszidiárius jelleggel bűncselekménnyé kellene minősíteni a speciális visszaesőként balesetet vagy közvetlen veszélyhelyzetet előidéző járművezetők cselekményét.

Viski László a közlekedés körében — ismeretei gyarapodásának függvényében — némileg változó tartalmi töltéssel változatlanul egy elv érvényesülését sürgette. Ez pedig: dekriminalizálás helyett helyes kategorizálást! Az újrakategorizálást részint az alkalmazandó szankciókra vonatkoztatva,[24] részint pedig a megvalósított cselekményre (ezen belül is elsősorban a szabálysértésre, az elkövető személyiségére) tekintettel sürgette.[25]

Elsősorban etikai, másodsorban racionális indíttatással sokat foglalkozott a szabadságvesztés büntetésnek a gondatlan közlekedési bűncselekményeket elkövetőkkel szembeni alkalmazhatóságával. Általánosságban úgy vélekedett, hogy „a közlekedési szabályok megszegésétől e normák ‚erkölcsi töltésének' hiányára való hivatkozással nem lehet általában elvitatni a kriminális büntetés fogalmával összekötött szociáletikai rosszallás indokoltságát."[26] „A súlyosabb, a hátrányosabb következményekkel járó szankciók kilátásba helyezésénél úgy kell eljárni, hogy az ilyen szankcionálás révén súlyosnak ítélt cselekmények kivételes jellege ténylegesen adott legyen. Helyes kiválasztásukkal erősíthető az általában jogkövető állampolgárokban az érzés: a súlyos bűncselekményeket ‚mások követik el'."[27] Azonban a kategorizálásnál arra is figyelemmel kell lenni, hogy „a szituációk befolyása által okozott hibás teljesítmények elkerülhetők a szituációk elkerülése révén. Ez pedig annyit jelent, hogy aki szemrehányást érdemlő módon hozza magát olyan szituációba, amelyen már nem tud úrrá lenni, akkor ezért felel, tehát a szituáció el nem kerülése alapozza meg általában cselekménye szemrehányhatóságát, a szankció alkalmazását."[28]

Ebből az alapfelfogásból törvényszerűen bomlott ki — mint megoldás — a veszélyeztetési tényállás koncepciója, s annak elméletében való fokozatos fejlődése. Korábbi tanulmányában elsősorban arra hívta fel a figyelmet, hogy e tényállásra elsősorban azért van szükség, mert a büntetőjog (hibásan) „a veszélyeztetési cselekmények megbüntetését sokszor csupán egy véletlen elemtől, attól teszi függővé, hogy a tipikusan veszélyes magatartásból a konkrét esetben is származott-e károsodás. Ez a felismerés vezetett oda, hogy valamennyi jogrendszerben már ma is nagy és állandóan növekvő számban szerepelnek ún. veszélyeztetési tényállások, amelyeknél a törvényhozó bizonyos magatartás tanúsításán felül olyan meghatározott állapot bekövetkezését kívánja meg a bűncselekmény megvalósulásához, amely már közel áll a hátrányos eredmény bekövetkezéséhez, azt nagymértékben valószínűsíti." Viski rögtön szolgál e felfogás ellenérvével és annak cáfolatával is. „Felhozható volna természetesen, hogy ez az álláspont ugyanolyan véletlen elemtől, tudniillik a tényleges veszély bekövetkezésétől teszi függővé a súlyosabb jogkövetkezmény alkalmazását, mint az, amelyik csak a károsodás ... bekövetkezése esetén büntet vagy büntet súlyosabban." Azonban „azonos külső adottságok és azok ismerete esetén a tényleges veszélyhelyzet szükségszerű beállására következtetni az elkövetőnek inkább kötelessége, mint a károsodás beállása tekintetében is pontosan előre látni magatartásának lehető következményeit."[29] Amíg azonban korábban úgy gondolta, hogy lehetőség szerint minden, ténylegesen előidézett közvetlen baleseti veszélynél sor kell kerüljön a büntető-eljárásra és a megfelelő súlyú elbírálásra, sőt az érintett, veszélyeztetett magánfelek feljelentéseit is indokoltnak vélte figyelembe venni[30], addig később a veszélyeztetés körének szűkítésére helyezte a hangsúlyt. Eszerint a felelősség mértékének elsősorban az elkövetési magatartás súlyához kell igazodnia. A hagyományos eredményszemléletben épp a cselekmény legdöntőbb mozzanata: a szabályszegés jellege és súlya szorul háttérbe. A veszélyeztetési konstrukcióban viszont felsorol-

---

[21] *Viski* László: Egy közlekedéskriminológiai kísérleti felmérés megállapításaiból. I. m.

[22] *Viski* László: Gondolatok a közlekedési bűntettek újrakodifikálásához. Magyar Jog 1968/5. 259. old.

[23] *Viski* László: Büntetőjogi felelősség a közúti közlekedési szabályok megszegéséért de lege ferenda. I. m.

[24] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. I. m. 169. old.

[25] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. I. m. 271. old.

[26] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. I. m. 147—148. old.

[27] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. I. m. 162. old. Ld. még *Viski* László: A visszaeső közlekedési bűnözők és a büntetések hatékonysága. I. m.

[28] *Viski* László: Közlekedési büntetőjog. I. m. 125. old.

[29] *Viski* László: Közúti közlekedés és nemzetközi büntetőjog. Állam- és Jogtudomány 1965. (8. kötet) 54—69. old.

[30] *Viski* László: A közúti közlekedés rendjének büntetőjogi védelme a Btk. tervezetében. Magyar Jog 1960/11. 440—446. old.

hatók azok a szabályszegési formák, amelyek ha közvetlen veszélyhelyzetet idéznek elő, büntetőjogilag is büntethetők.[31]

A közlekedés körének számos, más bűncselekményektől eltérő volta miatt javasolta a büntető törvénykönyvben az összes közlekedési bűncselekménynek önálló fejezetbe sorolását.[32] Ez a kívánsága 10 évvel később megvalósult. A veszélyeztetési koncepció viszont — amely az előbbinél sokkal fontosabb volt — sajnos annál kevésbé, sőt az eredményszemlélet épp a gondatlan közlekedési bűncselekmények körében minden korábbinál dominánsabb szerephez jutott. A jogalkotó egyelőre rövid távú szempontjainak oltárán feláldozta a hosszú távú prevenció büntetőjogi szempontból egyetlen hasznos koncepcióját. Akik a kodifikációs vitákban részt vettek, tudják: a veszélyeztetési szemlélet száműzésének egyetlen indoka az volt, hogy nincs elég ügy. Az évi néhányszázas nagyságrendű cselekménysokaságot nem tartották érdemesnek a büntetőjog eszközeivel üldözni. A kevés ügy természetesen nem a cselekmények alacsony számából, hanem a bizonyítás nehézségeiből fakadt. Ahelyett, hogy ennek ösztönzésére tettek volna kísérletet, a tényállást száműzték a büntetőkódexből. Ez természetesen arra is visszavezethető, hogy — miként ma, úgy akkor is — a jogászok egy része még mindig irtózik a tényállások bekövetkezésének út-idő dimenzióban való egzakttá tételétől. Szívesebben alkalmaznak homályos fogalmazásokat az emberi kötelességekkel kapcsolatban, minthogy számszerűen megmondanák: mi az a norma, amelyet ha valaki teljesít, biztosan nem bűnös, ha nem, saját rizikójára lépi túl az irányértékeket.

Pedig a veszélyeztetési koncepciónak — különösen a Viski által pályafutása félbeszakadását közvetlenül megelőző finomításai mellett — előbb-utóbb érvényesülnie kell. Amennyiben sikerül végre elérni, hogy az egyének szabályszegései nyilvántartásba kerülhessenek, lehetőség nyílik arra, hogy a büntetőjog megszerezze a közvélemény támogatását, hiszen így a legsúlyosabb szankcióformákkal azok sújthatók, akik biztosan nem véletlen „áldozatai" a közlekedésnek, hanem a visszatérően szabályt szegő és közvetlen veszélyhelyzetet előidézők egyértelműen kikülöníthetők. Így elkerülhetővé válik a közlekedőkben annak tudatosítása, hogy „ügyük megítélése lényegében nem az általuk tanúsított magatartás jellegétől vagy előéletüktől függ, hanem döntő súllyal egy olyan véletlen közrejátszásától, amelyről a legtöbb esetben még közvetve sem tehetnek." A jelenlegi helyzet ugyanis „alkalmas fokozni az egyébként is meglevő fatalista szemléletet, amelyik a biztonságos, balesetmentes közlekedést inkább hajlamos a véletlen szerencsének, mint a fegyelmezett és a szabályokat betartó magatartásnak tulajdonítani."[33] Az alapelvet Viski már korábban rögzítette. Eszerint „különbség van a test vagy a szellem egyszeri csődje és a másokat semmibe vevő önző kíméletlenség között. Míg az előbbit, az idegműködési zavart vagy rutinhiányt ténylegesen nem lehet börtönnel gyógyítani, az utóbbi kategóriával szemben nincs helye elnézésnek. Még akkor sem, he felismerjük, hogy a büntetőtörvény nem az egyedüli s a túlzott szigor sem mindig — ha pedig indokolatlan, akkor biztosan nem — a legjobb eszköze a közlekedési fegyelem megszilárdításáért, a közlekedés biztonságának növeléséért vívott harcnak."[34]

Helyesen hangsúlyozza: "Az eredmény kizárólagos alapulvétele ... lehetetlenné teszi a bármilyen durva, kiemelkedően veszélyes szabályszegések bűntettként történő elbírálását és kellő súlyú megbüntetését, ha az elkövetőnek az adott esetben szerencséje volt, és elmaradt a súlyos sérülés vagy a halál. A bekövetkezett eredmények túlzott hangsúlyhoz juttatása ugyanakkor a dolog természeténél fogva ellenkező előjellel is károsan érezteti hatását. A túlhangsúlyozásnak magától értetődően következménye, hogy a pillanatnyi kihagyást, az önmagában nem súlyos és típusában nem veszélyes szabályszegést szerencsétlen körülmények összejátszása folytán követő súlyos eredményt túlértékeljük. Ez az egyébként természetes jelenség vezetett oda, hogy míg a bár durva szabályszegésen alapuló, a közlekedési morált lábbal tipró és felháborító, de súlyos sérülést vagy halált nem okozott cselekmények joghátrányai a legtöbbször jelentősen alatta maradnak a valamennyi releváns tényező összehasonlítása alapján körvonalazható nemzetközi átlagnak, addig viszont a halálos vagy még inkább a több halottas baleseteket követő büntetések sokszor messze meghaladják ezt az átlagot."[35] Dacára a tanulmány elkészülte óta hatályba lépett új büntető törvénykönyv nyomán kialakult enyhébb büntetőbírósági és a szabálysértésekkel kapcsolatos szigorúbb joggyakorlatnak: ez az etikailag elfogadhatatlan és jogpolitikailag megalapozatlan helyzet azóta is változatlanul fennáll.

### *Összegezés*

Az előzőekben vázolni igyekeztem Viski László torzón maradt életművének a közlekedésbiztonsággal, ezen belül is a hatósági tevékenységgel kapcsolatos legfontosabb gondolatait. A teljességre nem lehetett törekedni. Nem esett szó a közlekedési és az általános bűnözés kapcsolatáról. Csupán érinteni tudtam kriminológiai, kriminálszociológiai munkásságát. Az utókornak legtöbb tanulsággal szolgáló gondolatait azonban remélhetőleg sikerült nagy vonalakban bemutatni.

Mindazoknak, akik a jövőben felelősséggel kívánják művelni ezt a területet, akik a közlekedésbiztonság fokozásában nem látszatmegoldásokra, hanem valós eredményekre törekednek, haladéktalanul lépéseket kell tenniök legalább a következő területeken:

*a)* Meg kell indítani az iskoláskorúak közlekedési oktatását. Végre számonkérhetően el kell sajátítani az életkornak megfelelő mértékben a legalapvetőbb közlekedési előírásokat, ki kell alakítani az érintettekben az ön- és embertársvédelem készségét. Ez utóbbi természetesen jóval többet jelent a jogszabályok tárgyi tudásánál.

*b)* Gondoskodni kell arról, hogy a forgalomszer-

[31] *Viski* László: Gondolatok a közlekedési bűntettek újrakodifikálásához. I. m.

[32] *Viski* László: Gondolatok a közlekedési bűntettek újrakodifikálásához. I. m.

[33] *Viski* László: Egy közlekedéskriminológiai kísérleti felmérés megállapításaiból. I. m.

[34] *Viski* László: Közúti közlekedés rendjének büntetőjogi védelme a Btk. tervezetében. I. m.

[35] *Viski* László: A veszélyeztetés lényege és a bírói gyakorlat. Magyar Jog 1969/6—7. 344. old.

vezés és -irányítás támogassa az embert szabálykövető magatartásában.

*c)* Fokozott rendőri jelenléttel késztetni kell az állampolgárokat a legfontosabb előírások betartására. Szabálysértési nyilvántartási rendszer késlekedésmentes létrehozásával el kell érni, hogy nagy biztonsággal külön lehessen választani az eseti jogsértőt az alkalmazkodni nem képes vagy nem akaró, a forgalomban állandóan potenciális veszélyt jelentő emberektől.

*d)* Olyan szankcionálási rendszer megalkotására van szükség, amely a szabályszegések és a szabálysértők veszélyességét és nem a véletlen eredmény súlyosságát tekinti a megítélés elsődleges szempontjának. El kell érni, hogy világos kritériumok alapján eltérő módon lehessen fellépni a két csoporttal szemben.

*e)* Mindez feltételezi, hogy elsősorban egyrészt az ismételt jogsértés, másrészt a kirívóan durva szabálysértéssel megvalósított közvetlen veszélyhelyzet megvalósítóit fenyegesse a törvény szigorú büntetéssel.

*f)* A büntetés szigora azonban másodrendű kérdés. A legfontosabb annak elkerülhetetlensége.

A felsorolásból is látható: a legfontosabb feladatok megvalósítása csak akkor lehetséges, ha a hatósági munkában gyökeres és minőségi változás áll be. Ezt nem lehet az embereknek a jóra való ösztökélésével helyettesíteni. Amíg ez a felismerés nem válik általánossá és nem ölt testet egyértelmű tettekben, addig a XX. sz. egyik legnagyobb magyar büntetőjogászának gondolatai nem többek írott malasztnál. A jelenlegi helyzet pedig nemhogy javulni nem fog, de egyre növekedni fog lemaradásunk a számunkra mértékadó, iránymutató országok mögött. A késés már ma tetemes. Súlyos hibát követnek el mindazok, akik a döntéseket — mint eddig — változatlanul elodázzák!

*Klauss Sessar*

# Büntetés helyett az okozott kár jóvátétele? Vizsgálódások e gondolat lakossági fogadtatásáról*

## *1. Bevezetés a problémába*

Az a kutatás, amelyről itt beszámolunk, általánosságban fogalmazva arra a kérdésre keres választ, hogy az áldozatnak okozott kár jóvátétele a tettes által mennyiben nyerhet bebocsátást a büntetőjogba, hogy ott a hagyományos büntetőjogi szankciók helyére lépjen. A kutatás kereteinek megvonásánál és hipotéziseink felállításánál a nemzetközi restitúció-kutatás eredményeire támaszkodtunk.

Az alapgondolat az, hogy büntetőjogilag jogellenes cselekményeknek nevezett magatartás társadalmilag releváns jellegét egyebek közt azzal állítsuk vissza, hogy a tettest és áldozatát meghagyjuk a maguk konfliktusszerepében. Az előtérben tehát ez az egyként elválasztó és összekapcsoló konfliktus áll, mint jellegzetesen interperszonális kapcsolat, a megoldásra irányuló lehetőségek keresésével együtt — figyelmen kívül hagyva egyelőre azt az ezen túlmutató igényt, hogy absztrakte, a jogtárgyvédelem szintjén is foglalkozzunk vele. Ezzel rögtön a vizsgálódás sorrendjét is megjelöltük, amely épp a fordítottja a büntetőjogénak. Azzal, hogy a büntetőjog a jogtárgyvédelemre összpontosít, csaknem teljesen figyelmen kívül hagyja a cselekmény konfliktustermészetét: ez csak sokadrangú jelentőséghez jut, amelyet egyébként a polgári jogra bíznak. Ennek megfelelően a büntetőigény a jogrend helyreállítását célozza, amelytől a társadalmi béke magától helyreáll. Ez egy tisztán hittételszerű vagy legalábbis spekulatív, empirikusan megalapozatlan hipotézis: ha ugyanis a társadalmi béke a jogrend helyreállításának következménye, azzal, hogy a társadalmi béke mégsem kíván helyreállni, legitimálhatom a még több büntetést, anélkül, hogy a probléma tényleges megoldásával kellene vesződnöm.

Azáltal, hogy a büntetőjog a társadalmi jelenségeket jogi természetű fogalmakká alakítja át — mint jogrend, jogi tárgy, jogellenes cselekmény —, azt az igényt táplálja, hogy a társadalmi zavarok megszüntetésére nemcsak illetékes, hanem alkalmas is és ez a mindenható kompetenciára való igénye támadhatatlannak is látszik, mert saját magán alapul. Ennek megfelelően az áldozatnak nyújtandó jóvátétel nem játszik semmilyen szerepet, ez a büntetőjog számára azért is idegen, mert nem lát benne olyan problémát, amelyhez a büntetőjognak bármi köze is lehetne. És ténylegesen él is az a konstrukció, amely szerint a jogrend helyreállítása a társadalmi béke helyreállítását is maga után vonja. E szerint a büntetés a jóvátételt is magában foglalja, ugyan nem materiális, hanem eszmei értelemben, akként, hogy a büntetés elégtételt nyújt az áldozatnak. Ebből kiindulva egészen következetesen járhattak el azok a nyugatnémet bíróságok, amelyek a fájdalomdíjat, mint polgári jogi igényt, arra hivatkozással csökkentették, hogy a tettest kellően megbüntették, mert így a büntetés az áldozat úgynevezett „elégtételi igényét" már részben kielégítette (v.ö. *Sessar* 1986, 393. o.).

Nos, az elöljáróban említett restitúció-kutatások pontos adatokat szolgáltattak a lakosságnak és az áldozatoknak a bűnözéssel és a bűnözőkkel kapcsolatos viszonyulásáról, és ezekből az derül ki, hogy épp fordítva látják a büntetés és a jóvátétel közti viszonyt, mint a normatív szabályozás. Kiderült, hogy a jóvátételt büntetés *helyett* és büntetés*ként* egyaránt elfogadják, továbbá — és ez igen lényeges —, hogy a hagyományosan a büntetésnek tulajdonított szimbolikus funkciók ellátására is alkalmas, mint pl. a norma érvényességének a kinyilvánítása (*Shapland, Willmore, Duff* 1985, 177. o.), és súlyos esetekben a jóvátétel

---

*Klauss Sessar* egyetemi tanár (Hamburg).

* Ez az írás két tanulmányon alapul: *Sessar* K., *Beurskens* A., *Boers* K.,: Wiedergutmachung als Konfliktsregelungsparadigma? (A jóvátétel mint konfliktusmegoldó paradigma?) In: Kriminologisches Journal 18 (1986), 86—104. old., *Sessar* K.: Neue Wege der Kriminologie aus dem Strafrecht (A kriminológia új útja a büntetőjogból), in: Hirsch, H. J., Kaiser G. Marcquardt, H. (szerk.) Gedächtnisschrift für Hilde Kaufmann, Berlin, New York 1986. 373—391. old. (Fordította: Györgyi Kálmán.)

büntetés *mellett* kerüljön alkalmazásra vagy pedig értelmetlennek tekintik. A büntetőjog saját legitimációja érdekében a lakosság büntetés iránti igényét hozza fel, de erről vagy az áldozat elégtétel iránti igényéről is kiderülhet, hogy a reális jóvátétel hiányából táplálkozik, amely az utca emberének, mint áldozatnak, de nyilván a lakosságnak is elegendő volna (rögtön meg lehetne kérdezni azt is, vajon mennyiben járul hozzá a büntetőjog legitimációjához az áldozatnak nyújtandó materiális jóvátétel megtagadása vagy legalábbis figyelmen kívül hagyása a büntetőjogban, arra hivatkozással, hogy így elmaradna a jogrend helyreállítása).

A dolgoknak ilyen megfordítását egyszerű helyreigazításnak foghatjuk fel, mert a büntetőjognak mint problémamegoldó eszköznek a primátusa széles körben cirkuláris önlegitimációvá vált.

Épp ezért az itt bemutatandó kutatás munkahipotézisénél nem is az uralkodó büntetési koncepcióból kell kiindulnunk. Így tudjuk megvizsgálni azt, hogy a büntetőjog meghatározott körben elviselne-e alternatív megoldásokat is. Kiinduló hipotézisünk az, hogy *nincs a büntetés iránt igény,* mert feltételezésünk szerint egy társadalomban a konfliktusok rendezésére elégséges erők állnak rendelkezésre, amelyeknek a büntetésre nincs vagy csak kisegítő jelleggel van szükségük. Ennélfogva a szó legtágabb értelmében vett jóvátételből indulunk ki, hogy ebből a szemszögből lássuk, mennyiben legitimálható a hagyományos büntetéskoncepció. Ezzel kapcsolatos az a további, ebben az összefüggésben mindazonáltal nem vizsgált feltételezés, hogy a büntetőjog intézményesített totális igényének számlájára írandó, ha az említett konfliktusrendező erők rejtve maradnak vagy nem válnak hatékonnyá; ezek, *Christie* (1978) szerint, ennek folytán egyenesen elkorcsosulnak, de e feltételezésnek itt nem járhatunk végére.

A jóvátételt a továbbiakban *Hanak* (1984, 163. o.) osztrák kriminológus nyomán kísérleti jelleggel *konfliktusmegoldó paradigmaként* vezetjük be.

## 2. *A módszer*

A Hamburgi Egyetemen a Seminar für Jugendrecht und Jugendhilfe (a fiatalkorúak jogával és patronálásával foglalkozó szeminárium) a Deutsche Forschungsgemeinschaft (Német Kutatási Közösség) támogatásával empirikus kutatást folytat arról, milyen jelentősége van a jóvátételnek a büntetőjogilag releváns konfliktusok megoldásában. E célból egy sor — nagyobbrészt kérdőíves — kikérdezést végeztünk, amelynek középpontjában egy, a hamburgi lakosság körében végzett reprezentatív vizsgálat áll (18 éven felüli németek; N=4400). Ugyancsak reprezentatív vizsgálatot végeztünk joghallgatók körében az első és a nyolcadik szemeszteren, kontrollcsoportként pedig filológiát és szociálpedagógiát tanuló hallgatók megfelelő csoportjait kérdeztük ki, majd nem reprezentatív vizsgálatot végeztünk bűnelkövetők (elítéltek és próbaidősök) között, valamint Hamburgon kívül is a büntető igazságszolgáltatás körében dolgozó pártfogók és szociálpedagógusok közt. Végül pedig kikérdeztük (a tartományi főbíróság kivételével) az összes hamburgi bíróságon dolgozó ügyészt, büntető és polgári bírót, továbbá az ügyvédek körében is végeztünk egy szúrópróbát. Összesen mintegy 8000 probandust fogott át a vizsgálat.

A jóvátétel és a büntetés viszonyának problematikájával kapcsolatban mindegyik populáció azonos szövegű kérdéseket kapott, ami lehetővé teszi a válaszok összehasonlítását. Ezeken kívül az egyes populációk specifikus kérdéseket is kaptak, amelyek egyebek közt foglalkozási helyzetükkel függtek össze. A lakosság részére viszont ezek helyett az áldozattá válással kapcsolatos kérdéseket tettünk fel, mert úgy véltük, hogy az áldozattá válás lényeges ismérv a szankcióval kapcsolatos viszony szempontjából.

A következőkben csupán a lakosság körében végzett vizsgálat eredményeiről számolunk be. 1984 augusztusában küldtük ki bélyeggel ellátott válaszborítékkal a kérdőíveket a lakossági kikérdezés probandusainak (a címeket a hamburgi központi lakcímnyilvántartóból szereztük). A kérdőív kiküldését megelőzően két nappal rövid előzetes értesítést küldtünk ki. Azoknak, akik egy héten belül nem válaszoltak, egy emlékeztetőt küldtünk. Akik erre sem reagáltak, azoknak további két hét múlva újból megküldtük a kérdőívet és részletes levélben hívtuk fel a figyelmet a vizsgálat jelentőségére. Összesen 1799 értékelhető kérdőívet kaptunk vissza, ami az időközben ismeretlen helyre távozottak és meghaltak (N=319) levonása után 44,1%-os visszaérkezésnek számít. Vizsgáltuk kor, nem, családi állapot és lakhely szerint a kérdőívet visszaküldőket és a nem válaszolókat, de nem kaptunk lényeges különbségeket; eltérések csupán az idősebbeknél (67 év felett), az elváltaknál ill. özvegyeknél voltak észlelhetők, ezek aránya valamivel kisebb volt, mint a kiindulóként vett népességnél.

## 3. *Eredmények*

A következőkben a lakosság feljelentési készségére (ill. ennek hiányára) és a megbüntetési készségre (ill. ennek hiányára) vonatkozó néhány eredményt ismertetünk.

*3.1. A bűncselekmény feljelentésének szituációja.* A latens bűnözés kutatásában az áldozatok kikérdezése azért is kiemelkedő jelentőséghez jutott, mert itt épp a bűncselekmény feljelentésének elmulasztása miatt marad a cselekmény rejtve. Ezért kézenfekvő volt annak a vizsgálata, miért nem megy el az áldozat a rendőrségre, és a legtöbb ilyen kutatásnál mindmáig tényleg ezt is vizsgálják. A feljelentés mellőzésének pl. az USA-ban sérülést nem okozó rablási kísérletnél, testi sértéseknél és az olyan lopásoknál, ahol a sértett nem került kontaktusba a tettessel — az áldozattá válás jelentéktelensége („a viktimizáció nem elég fontos"), befejezett rablásnál, sérülést okozó rablási kísérletnél, valamint olyan lopásnál, ahol a sértett a tettessel kontaktusba került (pl. táska elragadása) — a feljelentés kilátástalansága („nem lehet mit tenni") (*Flanagan/McGarrell* 1986, 244. s köv. o.). *Schwind és munkatársai* göttingeni és bochumi (1975; 1978), valamint *Stephan* stuttgarti vizsgálata során ugyancsak a kár csekélysége volt a leggyakoribb oka a feljelentés elmaradásának, ugyanígy az 1981. évi magyar áldozatvizsgálatnál, míg a Baden-Württembergre vonatkozó azonos irányú vizsgálat a hatósági munka eredménytelenségét, illetve a feljelentés kilátástalanságát jelölte meg a feljelentés elmaradása legfontosabb okának (*Arnold/Korinek* 1985, 109. o.).

Mivel az individuális személyeket érintő bűnözés

nálunk túlnyomórészt kisebb súlyú bűncselekményeket jelent, valamint a feljelentés mellőzésének irányába ható egy sor egyéb ok folytán olyan arányú látens bűnözést sikerült feltárni, amely lényegesen meghaladja az ismertté vált bűncselekményekét. Más szóval mondva ez annyit jelent, hogy valamely bűncselekmény feljelentésének elmaradása (az említett magyar vizsgálat szerint 78%, a megfelelő német vizsgálat szerint 58%, vö. *Arnold/Korinek* 1985. 108. o.) sokkal valószínűbb, mint az, hogy feljelentik, ennek folytán szociológiai szempontból nézve egyre inkább ez válik „normális tényállássá".

Ha ez így van, akkor kézenfekvő, hogy az eredeti normatív jellegű kérdésfeltevést meg kell fordítani és azt kell vizsgálni, hogy egyáltalán miért jelentenek fel egy bűncselekményt. És ténylegesen meg is figyelhető, hogy a feljelentés elmulasztására vonatkozó motivációkutatások mellett egyre nagyobb figyelmet szentelnek a feljelentési motiváció vizsgálatának. Sőt, továbbmenve: a feljelentés-kutatások az áldozat bűncselekmény utáni szituációjának vizsgálatává alakulnak át, bevonva ebbe a sértett aktuális szükségleteinek, érdekeinek, orientációinak és beállítottságainak vizsgálatát is.

Az itt ismertetett kutatásban az áldozattá válást az elmúlt három évre 18 bűncselekményi variációban vizsgáltuk. A probandusok 41,3%-a nyilatkozott úgy, hogy a referencia-időben nem követtek el sérelmére ilyen bűncselekményt, 58,7%-uk tehát áldozat volt. Ha több bűncselekményt jelöltek meg, arra kértük őket, hogy az általuk legsúlyosabbnak tekintettet nevezzék meg (és a továbbiakban azt vettük alapul). A viktimizáció megoszlása a következő képet mutatja: vagyon elleni bűncselekmény (lopás általában, gépjárműlopás, gépjárműből lopás, kerékpárlopás, csalás, rongálás) áldozatává vált 71%; lakásbetörés áldozatává vált 9,7%; erőszakos támadás (fegyverrel vagy anélkül elkövetett testi sértés) áldozatává vált 9,9%; szeméremsértő érintés áldozatává vált 5,7%; szexuális bűncselekmény (szemérem elleni erőszak, erőszakos közösülés) áldozatává vált 1,3%; rablás (ideértve az ítélkezési gyakorlat által kialakított kézitáska elrablását is) áldozatává vált 2,1%; rágalmazás vagy becsületsértés áldozatává vált 0,3%.

A továbbiakban a szeméremsértő érintés valamint a rágalmazás és becsületsértés áldozatait (N = 59) figyelmen kívül hagyjuk és a fennmaradó eseteket három csoportba osztjuk: vagyon elleni bűncselekményekre, lakásbetörésekre és erőszakos bűncselekményekre. Az arra a kérdésre adott választ, hogy az elszenvedett bűncselekményt feljelentették-e, az 1. sz. táblázatból olvasható el.

Átlagosan az elszenvedett bűncselekmények 53,9%-át személyesen vagy megbízott útján feljelentették, további 4,7% esetében a feljelentést harmadik személy tette meg (itt nyitva maradt az a kérdés, hogy egyébként az áldozat maga elment volna-e a rendőrségre). Feltűnő, hogy sokkal ritkábban fordulnak a rendőrséghez az erőszakos bűncselekmények, mint a vagyon elleni bűncselekmények áldozatai — *avagy épp fordítva:* vagyon elleni bűncselekménynél és kiváltképp lakásbetörésnél feltűnően gyakran tesznek feljelentést. Ez minden bizonnyal a biztosítással függ össze, amely elvész, ha nem tesznek feljelentést. És valóban, a vagyon elleni bűncselekmények áldozatává vált probandusok közül 86 azt nyilatkozta, hogy *egyedül* a biztosítási igény érvényesítése végett fordult a rendőrséghez, és ha ezeket az eseteket az „ide nem tartozó motívum miatt elhagynánk, a feljelentés elmaradásának aránya elérné az 50%-ot (a lakásbetörésnél mindazonáltal csak kis mértékben növekedne).

1. sz. táblázat

*Az elszenvedett bűncselekmény feljelentése bűncselekménycsoportonként*

| Feljelentés | Vagyon elleni bűncselekmények % | Lakásbetörések % | Erőszakos bűncselekmények % | Együtt % |
|---|---|---|---|---|
| nem jelentette fel | 40,3 | 10,1 | 63,3 | 41,4 |
| feljelentette személyesen v. megbízottja által | 56,7 | 73,9 | 29,4 | 53,9 |
| harmadik személy jelentette fel | 3,0 | 15,9 | 7,3 | 4,7 |
| Összesen: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| (N) | (466) | (69) | (109) | (642) |

A 2. sz. táblázatból kitűnik az elszenvedett bűncselekmény feljelentésének, ill. a feljelentés mellőzésének az oka (mindkét esetben két okot lehetett megjelölni, ezzel a probandusok 47%-a élt a feljelentésnél és 38%-a feljelentés mellőzésénél, ezt a tábla külön nem tünteti fel). Ami a feljelentési okokat illeti, a vagyon elleni bűncselekményeknél és a lakásbetörésnél a biztosítási feltételek játsszák a legnagyobb szerepet, ezt követi az első csoportnál a kártérítési követelés, a másodiknál pedig a tettes megbüntetésének az igénye, amely viszont az erőszakos bűncselekményeknél a legnagyobb jelentőséghez jut. Ha azonban a megbüntetés iránti igényt, mint a feljelentés motívumának jelentőségét közelebbről is meg akarjuk jelölni, akkor tekintettel kell lennünk a feljelentés elmulasztásának okaira is. Ott ugyanis olyan motívumok szerepelnek, amelyek a cselekmény büntető úton való üldözését explicit kizárják, mint pl. a cselekmény csekély súlya („nem olyan súlyos") vagy az ügy magánjellege ill. rendezése („a tettes bocsánatot kért", „megtérítette a kárt", „nem akartam, hogy a tettest megbüntessék"). E két ok együtt a vagyon elleni bűncselekményeknél közel 44%-ot tesz ki, az erőszakos bűncselekményeknél több mint 50%-ot, együttesen közel 46%-ot, úgy hogy ez jelentősen relativizálja a megbüntetés iránti igény motívumát.

2. sz. táblázat

*Az elszenvedett károk feljelentésének, ill. a feljelentés mellőzésének okai**

| Feljelentés | Vagyon elleni bűncselekmények % | Lakásbetörés % | Erőszakos bűncselekmények % | Összesen % |
|---|---|---|---|---|
| — biztosítás | 49,9 | 42,3 | 12,5 | 43,7 |
| — kártérítés | 21,3 | 16,5 | 22,9 | 20,6 |
| — megbüntetés | 16,9 | 27,8 | 33,3 | 20,4 |
| — normális reakció | 8,3 | 7,2 | 12,5 | 8,5 |
| — egyéb okok | 5,5 | 6,2 | 18,8 | 6,8 |
| Összesen: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| (N) | (384) | (97) | (48) | (529) |

| Feljelentés mellőzése | Vagyon elleni bűncselekmények % | Lakásbetörés % | Erőszakos bűncselekmények % | Összesen % |
|---|---|---|---|---|
| — a rendőrséggel, az igazságszolgáltatással kapcsolatos problémák | 50,2 | (3) | 34,5 | 45,6 |
| — a cselekmény csekély súlya | 36,1 | (3) | 25,0 | 33,1 |
| — magánügy, rendezés | 7,5 | (1) | 26,2 | 12,8 |
| — a tettestől való félelem | 1,4 | (1) | 9,5 | 3,9 |
| — egyéb ok | 4,7 | — | 4,8 | 4,6 |
| Összesen: | 100,0 | — | 100,0 | 100,0 |
| (N) | (213) | (8) | (84) | (305) |

* a több (legfeljebb két) választ adókra tekintettel nagyobb N; 100%-ra számítva

*3.2 A jóvátételhez és a büntetéshez való viszony.* Azoknak a nemzetközi törekvéseknek a során, amelyek a bűncselekmény áldozatának nagyobb szerepet kívánnak biztosítani, vizsgálták az áldozat érdekeltségét a tettes megbüntetésében. A vizsgálódások arra irányultak, hogy vajon sikerülhet-e újjáéleszteni a büntetőjog által elhanyagolt jóvátétel gondolatát, éspedig gyakran a büntetés mellett és alkalmanként a büntetés helyett. Ezt jog- ill. kriminálpolitikai felismerési igények táplálták, amit aztán a későbbiekben nemcsak az áldozatokra, hanem az áldozattá nem váltakra is, tehát az egész társadalomra kiterjesztettek. Az váltott ki nagy visszhangot, hogy a jóvátétel elfogadást nyert, mintha csak egy szikra hiányzott volna ahhoz, hogy egy kialudtnak hitt tűz újra lángra lobbanjon. De hamar kiderült, hogy nem lehet megmaradni az eredetileg kriminálpolitikai indíttatású kérdésfelvetésnél, ez egyre inkább büntetéselméleti és egyben kriminológiai és viktimológiai kérdésfelvetéssé vált, mert miként említettük, a társadalmi szükségletek, úgy tűnik, jobban igénylik az anyagi és érzelmi jóvátételt, és csak kevésbé a büntetést.

Az alábbiakban következő táblázatok néhány olyan tipikus szankciós szituációval kapcsolatos viszonyulást mutatnak, amelyben a büntetőjogi szankció — a mai joghelyzet szerint nem mindig lehetségesen — kárjóvátétellel helyettesíthető; a probandusokat az előzőekhez hasonlóan különböző bűncselekménycsoportoknál áldozatokra és nem áldozatokra osztottuk. De ettől csaknem teljesen függetlenül a megkérdezettek túlnyomó többsége a jóvátételt részesítette előnyben a pénzbüntetéssel szemben (3a. számú táblázat), támogatta a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztést jóvátételi kötelezettséggel (3b. táblázat), mert egyébként a hivatalos büntetőigény az áldozat kártalanítását veszélyeztetné vagy lehetetlenné tenné. És éppígy készek lennének a bűncselekmény áldozatává vált probandusok megtörtént jóvátétel esetén lemondani a büntetésről, ha a bíró az ő saját ügyükben büntetés helyett egészben vagy részben jóvátételt javasolt volna (3c. táblázat).

A vizsgálat egy további lépésében már nemcsak a büntetés és a jóvátétel büntető ítéletbeli viszonyáról volt szó, hanem ennél sokkal tovább menve, egy bűncselekmény esetén a magánmegegyezés és a büntetőjogi beavatkozás viszonyáról. E célból 38 fiktív esetet

3. sz. táblázat

*A kárjóvátételnek mint büntetőjogi szankciónak a megítélése*
(lakossági reprezentatív vizsgálat, Hamburg 1985)

a) *A bírónak* egy *lopást* kell elbírálnia. Azt szeretné, hogy a tettes 1000 márkát fizessen (amely az államkasszát illeti). De azt is látja, hogy ez esetben a tettes hozzávetőleg 1000 márka kára nem térülhetne meg, mert a tettes mindkettőt nem tudná megfizetni. Tegyük fel, hogy a bíró az alábbi lehetőségek közt választhatna. Melyiket tanácsolná neki?

| A bíró ítélje a tettest | Nem áldozat % | Áldozat: Vagyon elleni bcskmny % | Áldozat: Lakásbetörés % | Áldozat: Erőszakos bcskmny % | Összesen % |
|---|---|---|---|---|---|
| — 1000 DM pénzbüntetésre (az áldozatnak tehát polgári bíróság előtt kell követelését érvényesíteni) | 8,8 | 10,2 | 10,8 | 6,2 | 9,3 |
| — 500 DM pénzbüntetésre és az áldozatnak kártalanításként fizetendő 500 DM-re (az áldozatnak tehát fennmaradó követelését polgári bíróság előtt kell érvényesíteni) | 18,2 | 15,7 | 10,8 | 11,5 | 16,1 |
| — pénzbüntetés helyett az áldozatnak fizetendő 1000 DM kártalanításra (a pénzbüntetésről tehát lemond) | 72,9 | 74,1 | 78,5 | 82,3 | 74,6 |
| Összesen % | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| (N) | (658) | (688) | (93) | (130) | (1569) |

b) *A bírónak* egy *betöréses lopást* kell elbírálnia. Ilyen esetben a tettesnek általában 18 hónapot kell leülnie. A bíró látja azonban, hogy a tettes ezzel elveszítené a munkahelyét. Az áldozat 6000 márka kára nem térülne meg. Mit tanácsolna a bírónak?

| A bíró ítélje a tettest | Nem áldozat % | Áldozat: Vagyon elleni bcskmny % | Lakás-betörés % | Erőszakos bcskmny % | Összesen % |
|---|---|---|---|---|---|
| — 18 havi végrehajtandó szabadságvesztésre (az áldozatnak tehát polgári bíróság előtt kell követelését érvényesíteni) | 4,8 | 5,8 | 7,4 | 3,8 | 5,3 |
| — felfüggesztett szabadságvesztésre, hogy a tettes maradjon szabadon és dolgozhasson. Egyben kötelezik, hogy az áldozat 6000 DM kárát havi részletekben térítse meg | 87,4 | 88,5 | 84,0 | 87,7 | 87,7 |
| — az áldozat havi részletekben való kártalanítására (tehát mind a végrehajtandó, mind a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztést mellőzi) | 7,8 | 5,8 | 8,5 | 8,5 | 7,0 |
| Összesen % (N) | 100,0 (665) | 100,0 (693) | 100,0 (94) | 100,0 (130) | 100,0 (1582) |

c) Tételezze fel, hogy az Ön esetében egy olyan *bíró* lett volna, aki Önnek a következő javaslatot tette volna. A tettes vállaljon kötelezettséget arra, hogy az Ön *kárát jóváteszi.* Ha ezt megteszi, az egyébként kiszabandó *büntetést* — a cselekmény súlyától függően — *egészen vagy részben elengedik.*

| Egyetértett volna-e ezzel a javaslattal? | Nem áldozat % | Áldozat: Vagyon elleni bcskmny % | Lakás-betörés % | Erőszakos bcskmny % | Összesen % |
|---|---|---|---|---|---|
| — egyetértettem volna azzal, hogy a büntetést teljesen engedjék el | — | 53,0 | 28,4 | 45,5 | 49,0 |
| — egyetértettem volna azzal, hogy a büntetést részben engedjék el | — | 33,8 | 48,5 | 33,3 | 35,4 |
| — nem értettem volna egyet azzal, hogy a büntetést teljesen vagy részben elengedjék | — | 13,2 | 22,1 | 21,2 | 15,6 |
| Összesen % (N) | — | 100,0 (417) | 100,0 (68) | 100,0 (99) | 100,0 (584) |

állítottunk fel, amelyek a menetjegy nélküli utazástól és a csekély értékű dolog ellopásától kezdve a csaláson és a betörésen keresztül egészen az erőszakos közösülésig és a halált okozó testi sértésig terjedtek (az áttekintést ld. az ábrán). 6 nem variálható eset (példa: a tettes kiragadja egy járókelő kezéből a táskáját, amelyben egy 180 márkát tartalmazó pénztárca van) mellett 8 eset egyenként 4 változatot tartalmazott, amelyek olyan ismérvekre vonatkoztak, mint a cselekmény elkövetésének módja, a kár mértéke, a tettes—áldozat kapcsolat, az áldozat közrehatása (példa: a tettes egy moziból kilépve véletlenül találkozik: a barátnőjével, akivel nemrég veszett össze; egy munkatársnőjével; hajdani barátnőjével, aki őt végleg elhagyta; egyik munkatársának nővérével, akit csak látásból ismert. Mivel mindketten ugyanabban az irányban mentek, elhatározták, hogy együtt mennek. Egy elhagyott helyen a tettes tolakodóan lép fel, a nő visszautasítja, de a tettesnek sikerül őt egy közeli bozótba vonszolni, ahol megerőszakolja.)

Érthető okokból minden megkérdezettnek a 8 variált esetből egyenként csak egyet kellett megválaszolnia, tehát a 6 standard-esettel együtt 14 esetet. E célból a mintát alcsoportokba osztottuk. A fiktív tettes 30 éves, nőtlen és büntetlen volt.

A 38 esettel kapcsolatban a megkérdezetteket arra kértük, hogy minden esetre válasszák ki a legjobb megoldást egy öt lehetőséget tartalmazó listáról:

*1.* A tettes és az áldozat magánúton (adott esetben egy harmadik személy közreműködésével) egyezzen meg a kártalanításról vagy kibékülésről.

*2.* A tettes és az áldozat egy hivatalosan kirendelt döntőbíró közreműködésével egyezzen meg a kártalanításról vagy a kibékülésről.

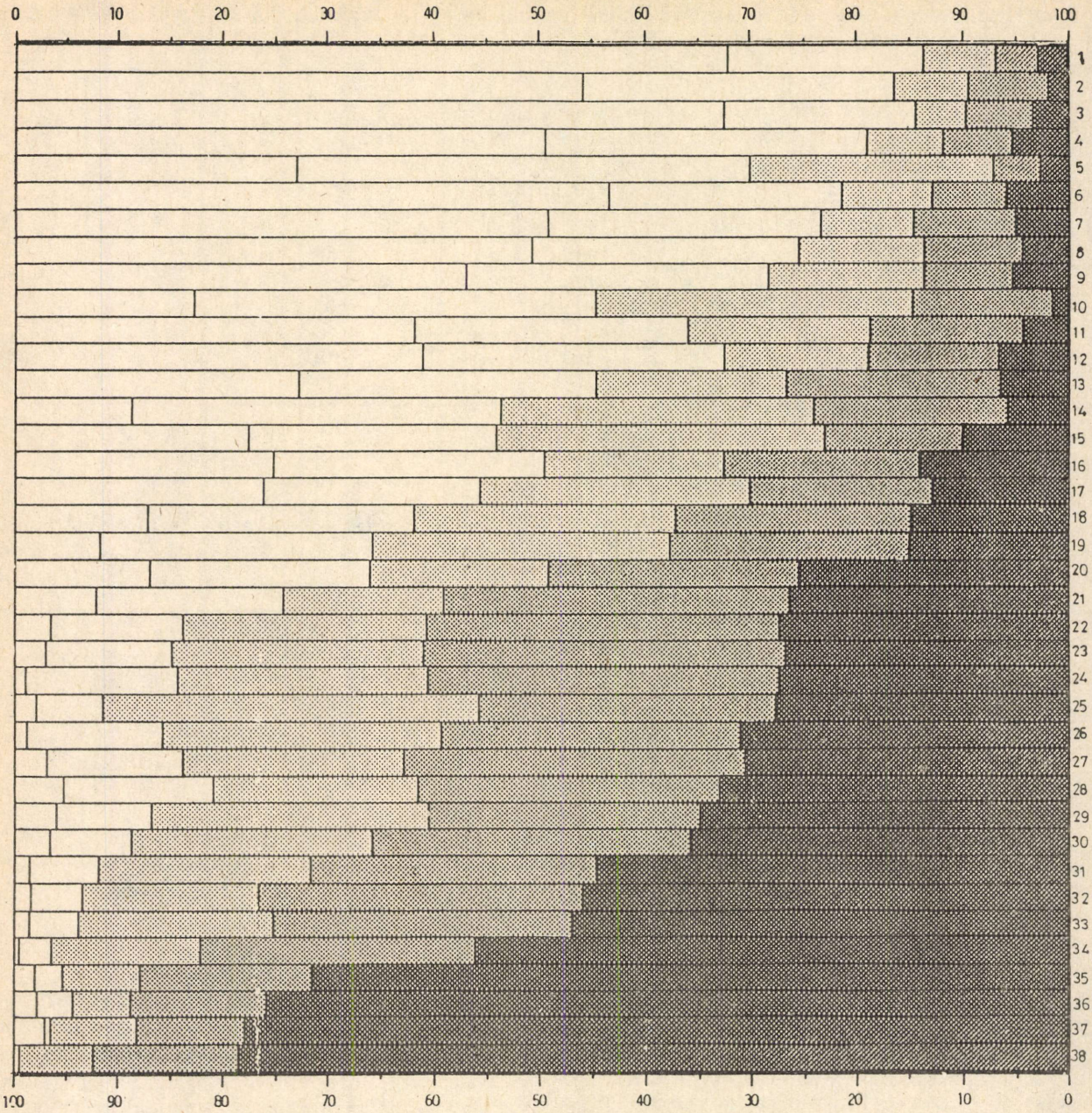
*3.* A büntető igazságszolgáltatás hozzon létre a tettes és az áldozat között megegyezést a kártalanításról és ezt pl. a pártfogók útján ellenőrizze.

*4.* A tettest megbüntetik. Ha az áldozatot kártalanítja, a kártalanítást teljesen vagy részben számítsák be a büntetésbe.

*5.* A tettest megbüntetik. Ha kártalanítja is a sértettet, a kártalanítást ne számítsák be a büntetésbe.

Röviden megjelölve a konfliktusmegoldás eme 5 formáját a következőképpen nevezhetjük. Az 1. sz. tisztán *privát.* A 2. sz. *állami,* de nem büntetőjogi. A 3. sz. büntetőjogi, de még *konszenzuális.* A 4. sz. punitív, de emellett *reformatorius.* Végül az 5. sz. tisztán *punitív.*

*Büntetőjogilag releváns esetekre való reakció* (A kérdéseket lásd alább, az ábra mellékletében)




1. Gond. ts. Kék foltok V 14/4; 2. Csalás. Nagybácsi V 8/1; 3. Lopás. Ananász NV 3; 4. Szánd. ts. Sértett fenyeget V 13/4; 5. Gond. ts. Ujjtörés V 14/3; 6. Csalás. Kocsma NV 2; 7. Gond. ts. Zúzódások V 14/1; 8. Földalattin potyautas NV 6; 9. Csalás. Ismerős V 8/3; 10. Szánd. ts. Ismerős ellen V 13/3; 11. Szánd. ts. Barátnőhódítás V 13/2; 12. Gond. ts. Állkapocstörés V 14/2; 13. Szánd. ts. Sértegetésre V 13/1; 14. Csalás. Magánszemély V 8/4; 15. Csalás. Vállalat V 8/2; 16. Szánd. ts. Kék foltok V 10/2; 17. Szánd. ts. Zúzódások V 10/4; 18. Csalás. 200 DM V 11/1; 19. Szánd. ts. Ujjtörés V 10/1; 20. Kézitáska kitépése NV 1; 21. Lopás. Pénz V 11/3; 22. Lopás zárt autóból 450 DM V 9/4; 23. Lopás zárt fiókból V 11/4; 24. Lopás zárt autóból 620 DM V 9/1; 25. Lopás zárt autóból 850 DM V 9/3; 26. Lopás. Lakás nyitva V 7/3; 27. Lopás gyárból NV. 5; 28. Halált okozó ts. NV 4; 29. Szánd. ts. Állkapocstörés V 10/3; 30. Lopás zárt autóból 1200 DM V 9/2; 31. Lopás. Lakás zárva V 9/4; 32. Lopás. Ablak nyitva V 7/2; 33. Rablás. Ügynök V 11/2; 34. Lopás. Biztonsági zár V 7/1; 35. Erőszakos köz. Barátnő V. 12/1; 36. Erőszakos köz. Volt barátnő V 12/3; 37. Erőszakos köz. Munkatárs húga V 12/4; 38. Erőszakos köz. Munkatársnő V 12/2.

Melléklet az ábrához

*A nem variálható esetek* (az ábrán rövidítve: NV; T = tettes)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | S |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. T az utcán egy járókelő kezéből kitépi a táskát, amelyben egy 180 DM-et tartalmazó pénztárca van | 13,4 | 21,0 | 16,8 | 23,8 | 25,1 | 100,0 (821) |
| 2. T a kocsmából 72 DM összegű számlájának kifizetése nélkül távozik | 51,2 | 25,8 | 8,7 | 9,5 | 4,8 | 100,0 (813) |
| 3. T a heti piacon két ananászt 15 DM értékben elemel egy standról és elfut | 67,8 | 18,0 | 4,6 | 6,3 | 3,3 | 100,0 (810) |
| 4. Egy üzemi kiránduláson T szóváltásba kerül a kollégájával. Dulakodni kezdenek. T azért, hogy a kolléga szorításából kiszabaduljon, keményen gyomron üti. A kolléga hátratántorodva megbotlik és koponyája a lépcső éléhez vágódik, úgy, hogy tarkója eltörik és nyomban meghal | 2,3 | 6,6 | 35,8 | 28,0 | 27,4 | 100,0 (744) |
| 5. T az ablaküveg betörése útján behatol egy gyárba, ahonnan egy fúrógépet és más szerszámokat összesen 400 DM értékben elvisz | 3,4 | 12,2 | 23,7 | 34,2 | 26,4 | 100,0 (813) |
| 6. T a földalattin úgy utazik, hogy nem fizeti meg a 3,40 DM értékű menetdíjat | 50,9 | 30,3 | 7,2 | 6,5 | 5,1 | 100,0 (782) |

*A variált esetek* (az ábrán rövidítve: V; a kérdés sorszámát követő szám a változat sorszámára utal)

*1. változat*

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | S |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7. Míg a lakástulajdonos dolgozik, T be akar hatolni lakásába lopás céljából. A lakás ajtaja zárva van és különböző biztonsági szerkezetekkel van felszerelve. Nagy erőfeszítések árán sikerül a lakásba behatolnia az ajtó feltörésével. A lakásból pénzt és más ingóságot visz el 1200 DM értékben | 0,5 | 3,3 | 14,2 | 26,2 | 55,7 | 100,0 (183) |
| 8. T megtudja, hogy nagybátyja egy sztereokészletet 800 DM-ért el akar adni. Megállapodik vele, a készüléket elviszi és megígéri, hogy másnap hozza a pénzt, noha tudja, hogy pénze nincs. Egy hét múlva a dolog kitudódik | 68,1 | 18,3 | 6,8 | 4,0 | 2,8 | 100,0 (323) |
| 9. T felnyitja egy parkolóhelyen egy személygépkocsi ajtaját, felnyitja a csomagtartót, és onnan elvesz egy 620 DM értékű fényképezőgépet | 1,5 | 13,0 | 26,6 | 28,2 | 30,7 | 100,0 (323) |
| 10. Egy közlekedési baleset után T leugrik a mopedjéről, és dühében a baleset másik résztvevőjének a kezére üt úgy, hogy annak az ujja eltörik | 8,7 | 25,9 | 28,3 | 22,4 | 14,6 | 100,0 (321) |
| 11. T ügynökként a magánlakásban egy olcsó órát (értéke 20 DM) 220 DM-ért ad el úgy, hogy azt állítja; nagy értékű órát alkalmi áron kínál | 13,2 | 25,2 | 24,8 | 22,3 | 14,5 | 100,0 (318) |
| 12. T egy moziból kilépve véletlenül találkozik a barátnőjével, akivel nemrég veszett össze. Mivel mindketten ugyanabban az irányban mennek, elhatározzák, hogy együtt mennek. Egy elhagyott helyen T tolakodóan lép fel, a nő visszautasítja, de T-nek sikerül őt egy közeli bozótba vonszolnia, ahol megerőszakolja | 2,2 | 2,8 | 7,4 | 16,4 | 71,3 | 100,0 (324) |
| 13. Egy egyesületi ünnepségen T-t egy ismerőse megsérti. T felszólítja, hogy vonja vissza a kijelentését. Mivel az erre nem hajlandó, ököllel az arcába vág, hogy az orra vére eleredt, és a szeme alatt kék folt keletkezik | 38,3 | 25,9 | 17,4 | 14,3 | 4,0 | 100,0 (321) |
| 14. T kerékpárral közlekedve elnézi a jelzőtáblát és ezzel közlekedési balesetet okoz, amelyben egy gyalogos úgy esik el, hogy mellén fájdalmas zúzódásokat szenved | 17,5 | 38,1 | 29,7 | 13,4 | 1,3 | 100,0 (320) |

*2. változat*

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | S |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7. Míg a lakástulajdonos dolgozik, T be akar hatolni lakásába lopás céljából. Az első emeleten észrevesz egy nyitott ablakot, amelyen át behatol. A lakásból pénzt és más ingóságokat visz el 1200 DM értékben | 1,9 | 4,9 | 18,5 | 27,8 | 46,9 | 100,0 (162) |
| 8. T egy csomagküldő vállalatnál megrendel egy 800 DM értékű sztereo készüléket, noha tudja, hogy nem képes kifizetni. Miután T a készülék szállítását követő egy héten belül a számlát nem fizeti ki, a dolog kitudódik | 22,4 | 23,6 | 31,1 | 13,0 | 9,9 | 100,0 (161) |
| 9. T felnyitja egy parkolóhelyen egy személygépkocsi ajtaját, felnyitja a csomagtartót, és onnan elvesz egy 1200 DM értékű fényképezőgépet | 3,7 | 8,1 | 23,0 | 29,8 | 35,4 | 100,0 (161) |
| 10. Egy közlekedési baleset után T leugrik a mopedjéről, és dühében a baleset másik résztvevőjének a kezére üt úgy, hogy azon kék foltok keletkeznek | 27,8 | 28,4 | 17,9 | 19,8 | 6,2 | 100,0 (162) |
| 11. T ügynökként egy magánlakásban arra kényszeríti a tulajdonost, veréssel fenyegetve, hogy adja át 200 DM-et tartalmazó pénztárcáját | 1,9 | 6,8 | 20,4 | 26,5 | 44,4 | 100,0 (162) |
| 12. T egy moziból kilépve véletlenül találkozik egy munkatársnőjével. Mivel mindketten ugyanabban az irányban mennek, elhatározzák, hogy együtt mennek. Egy elhagyott helyen T tolakodóan lép fel, a nő visszautasítja, de T-nek sikerül őt egy közeli bozótba vonszolnia, ahol megerőszakolja | 2,5 | 3,7 | 5,6 | 12,3 | 75,9 | 100,0 (162) |
| 13. Egy egyesületi ünnepségen egy ismerős T jelenlétében azzal dicsekszik, hogy T barátnőjét épp most hódította el tőle. T ezen annyira felbőszül, hogy ököllel ismerőse arcába vág, hogy az orra vére elered, és a szeme alatt kék folt keletkezik | 50,0 | 25,3 | 11,7 | 8,6 | 4,3 | 100,0 (162) |
| 14. T kerékpárral közlekedve elnézi a közlekedési jelzőtáblát, és ezzel közlekedési balesetet okoz, amelyben egy gyalogos úgy elesik, hogy állkapcsa eltörik, és kórházba kell szállítani | 11,7 | 35,3 | 29,6 | 17,9 | 5,6 | 100,0 (162) |

*3. változat*

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | S |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7. Míg a lakástulajdonos dolgozik, T be akar hatolni lakásába lopás céljából. A lakás ajtaja nincs bezárva, behatol a lakásba, ahonnan pénzt és más ingóságokat visz el 1200 DM értékben | 3,8 | 12,8 | 23,1 | 33,3 | 26,9 | 100,0 (156) |
| 8. T megtudja, hogy egy ismerőse egy sztereokészletet 800 DM-ért el akar adni. Megállapodik vele, a készüléket elviszi és megígéri, hogy másnap hozza a pénzt, noha tudja, hogy pénze nincs. Egy hét múlva a dolog kitudódik | 43,3 | 28,7 | 14,6 | 8,3 | 5,1 | 100,0 (157) |
| 9. T felnyitja egy parkolóhelyen egy személygépkocsi ajtaját, felnyitja a csomagtartót, és onnan elvesz egy 850 DM értékű fényképezőgépet | 1,3 | 14,7 | 23,7 | 33,3 | 26,9 | 100,0 (156) |
| 10. Egy közlekedési baleset után T leugrik a mopedjéről, és dühében a baleset másik résztvevőjének úgy az arcába vág, hogy állkapcsa eltörik és kórházba kell szállítani | 4,5 | 9,0 | 26,3 | 25,6 | 34,6 | 100,0 (156) |
| 11. T ügynökként egy magánlakásban egy kedvező pillanatot kihasználva egy le nem zárt íróaasztalból elvesz 200 DM-et | 8,3 | 17,8 | 15,3 | 32,5 | 26,1 | 100,0 (157) |
| 12. T egy moziból kilépve véletlenül találkozik hajdani barátnőjével, aki végleg kiadta az útját. Mivel mindketten ugyanabban az irányban mennek, elhatározzák, hogy együtt mennek. Egy elhagyott helyen T tolakodóan lép fel, a nő visszautasítja, de T-nek sikerül őt egy közeli bozótba vonszolnia, ahol megerőszakolja | 3,2 | 0,6 | 8,3 | 10,2 | 77,7 | 100,0 (157) |
| 13. Egy egyesületi ünnepségen T egyik ismerőse veszekedést provokál. T előbb megkísérli megnyugtatni. Amikor azonban ez nem sikerül, elveszíti a türelmét, és ököllel úgy az ismerőse arcába vág, hogy az orra vére elered és a szeme alatt kék folt keletkezik | 39,1 | 28,8 | 13,5 | 12,2 | 6,4 | 100,0 (156) |
| 14. T kerékpárral közlekedve elnézi a közlekedési jelzőtáblát, és ezzel közlekedési balesetet okoz, amelyben egy gyalogos úgy elesik, hogy egyik ujja eltörik | 27,4 | 42,7 | 22,9 | 4,5 | 2,5 | 100,0 (157) |

*4. változat*

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | S |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 7. Míg a lakástulajdonos dolgozik, T be akar hatolni lakásába lopás céljából. A bezárt lakásajtót néhány ügyes mozdulattal felnyitva behatol a lakásba, ahonnan pénzt és más ingóságot visz el 1200 DM értékben | 1,9 | 5,1 | 16,8 | 30,5 | 45,7 | 100,0 (315) |
| 8. T az újságban egy hirdetésre bukkan, amelyben magánszemély egy sztereokészletet 800 DM-ért eladásra kínál. Az eladóval megállapodik, a készüléket elviszi és megígéri, hogy másnap hozza a pénzt, noha tudja, hogy pénze nincs. Egy hét múlva a dolog kitudódik | 25,1 | 25,7 | 17,1 | 18,3 | 13,7 | 100,0 (175) |
| 9. T felnyitja egy parkolóhelyen egy személygépkocsi ajtaját, felnyitja a csomagtartót és onnan elvesz egy 450 DM értékű fényképezőgépet | 3,4 | 13,1 | 21,0 | 32,4 | 30,1 | 100,0 (176) |
| 10. Egy közlekedési baleset után T leugrik a mopedjéről, és dühében a baleset másik résztvevőjét úgy mellbe vágja, hogy az még néhány nap elteltével is fájdalmas zúzódásokat érez | 24,1 | 20,7 | 25,3 | 17,2 | 12,6 | 100,0 (174) |
| 11. T ügynökként egy magánlakásban egy kedvező pillanatot kihasználva feltör egy szekrényfiókot, és kivesz 200 DM-et | 5,1 | 14,3 | 19,4 | 28,6 | 32,6 | 100,0 (175) |
| 12. T egy moziból kilépve véletlenül találkozik egyik munkatársának húgával, akit csak látásból ismer. Mivel mindketten ugyanabban az irányban mennek, elhatározzák, hogy együtt mennek. Egy elhagyott helyen T tolakodóan lép fel, a nő visszautasítja, de T-nek sikerül őt egy közeli bozótba vonszolnia, ahol megerőszakolja | 0,0 | 0,6 | 7,4 | 13,7 | 78,3 | 100,0 (175) |
| 13. Egy egyesületi ünnepségen T egyik ismerőse veszekedést provokál. T megkísérli megnyugtatni. Az ismerős ezért sértve érzi magát, ráförmed T-re, azzal fenyegetve, hogy megveri, ha még egy szót szól. T elveszíti türelmét, és ököllel úgy az ismerőse arcába vág, hogy az orra vére elered, és a szeme alatt kék folt keletkezik | 56,9 | 21,8 | 8,6 | 6,9 | 5,7 | 100,0 (174) |
| 14. T kerékpárral közlekedve elnézi a közlekedési jelzőtáblát, és ezzel közlekedési balesetet okoz, amelyben egy gyalogos úgy elesik, hogy karján kék foltok keletkeznek | 54,3 | 29,5 | 6,9 | 7,5 | 1,7 | 100,0 (173) |

Ez az ötféle reakciómód a kiválasztott 38 esetre vonatkoztatva a következőképpen oszlik meg (vö. az ábrával):

| Megegyezés | | | Ítélet | |
|---|---|---|---|---|
| Magánúton | Döntőbíróval | Igazságszolgáltatással | Beszámítással | Beszámítás nélkül |
| 23,9% | 18,5% | 17,4% | 18,8% | 21,4% |

Tehát a probandusok több mint 40%-a a konfliktusban érintetteknek az igazságszolgáltatás bekapcsolása nélküli megegyezése mellett volt, a másik oldalon viszont csupán alig több mint egyötödük volt — az uralkodó büntetéskoncepciónak megfelelő — korlátozás nélküli megbüntetésük mellett.

### *4. Néhány következtetés*

Ezeknek az elemzéseknek fontos eredménye az, hogy nyilvánvaló eltérés van a büntetésre vonatkozó hivatalos elképzelések és a társadalomban uralkodó felfogás között. Ez annál inkább is meghökkentő, mert hiszen a büntetőjog a maga legitimációját egyebek közt abból származtatja, hogy nélküle a magánbosszú és az önbíráskodás fenyegetne. Ennek a magyarázatát, összhangban az elöljáróban vázolt megfontolásokkal, abban láthatjuk, hogy eltérően ítélik meg a társadalomnak a kiegyenlítéshez fűződő érdekeit olyan bűncselekményeknél, amelyek nemcsak általában zavarják a rendet, hanem embereknek konkrét kárt is okoztak. Míg a büntetőjog igényt tart arra, hogy a társadalomnak az erkölcsi kiegyenlítéshez fűződő érdekeit a károsultak anyagi érdekei elé helyezze, maga a társadalom ezt sokkal differenciáltabban látja. Részben teljesen mellőzhetőnek tekintik a büntetőjogi beavatkozást, azaz egészen előtérbe kerül a magánmegállapodás; részben szükségesnek tartják a büntetőjogi keretet, tehát a büntető procedurát, de azt kívánják, hogy a szankciónak a jóvátétel formájában polgári jogi tartalma is lehessen; és csupán a bűncselekmények egy viszonylag szűk körénél tapasztalható egyetértés abban, hogy a hagyományos büntető felelősségrevonásra szükség van. Itt feltehetően arról van szó, hogy a jogdogmatikailag egymástól elszakított nézőpontokat összekapcsolják, mert jogtörténeti, jogantropológiai és jogetnológiai szempontból egyaránt sokkal több ok szól egy egységes, közösségi és individuális érdekeket egyaránt szem előtt tartó kiegyenlítési igény, mint ezek elszakítása mellett (vö. a Jahrbuch für Rechtsszoziologie und Rechtstheorie 6. kötetével; Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht 1980; *Wesel* 1985, további utalásokkal). Még ma is sok jogrendszerben megtalálhatjuk

ennek az egységes szemléletnek a maradványait. Így például a német polgári jog fájdalomdíját a Szövetségi Bíróság, a legmagasabb német polgári bíróság, a jogtörténeti tapasztalatokra visszanyúlva pénzbírságként, tehát részben represszív jellegű szankcióként határozta meg. És megfordítva, a kártérítés, mint a próbaidőre felfüggesztett szabadságvesztéssel kapcsolatban meghatározott kötelezettség egy polgári jogi elemet jelent a büntetőjogban (vö. *Sessar* 1986, 396. o.).

Ebből a perspektívából mégsem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a büntetőjog, a társadalomban uralkodó megítélés folytán, minden funkcióját elveszítené. Súlyos esetekben elsődleges reakcióként változatlanul ezt követelik, és kevésbé súlyos esetekben is elismert a büntetőeljárás szimbolikus funkciója, amelynek révén a jog sérthetetlenségét kell felmutatni, még ha a szankció maga az áldozatnak nyújtandó materiális kártérítést helyezné is előtérbe (vannak utalások arra, hogy az ilyesfajta szankció ugyancsak rendelkezik a normaérvényesség kinyilvánításának szimbolikus funkciójával). Azt azonban mindenképpen fel kell tételeznünk, hogy ahol a megkérdezettek a büntetőjogon kívüli magánmegegyezést részesítették előnyben, a büntetőjognak megmarad a biztonsági funkciója arra az esetre, ha a megegyezés nem vezet sikerre (jóvátétel „a Leviathan árnyékában", vö. *Spittler* 1980, 4. sz. köv. o.).

Ezek a megállapítások, amelyek összhangban vannak a nemzetközi kutatási eredményekkel, arra ösztönöznek, hogy jobban vizsgáljuk meg a büntetőjog legitimációját, azt, hogy igényt tart arra, hogy egy elkövetett jogsértést követően a társadalmi megbékélés létrehozásában közreműködjék. A kriminálpolitikában is erősödik az a nézet, hogy nem elégséges az olyan reakció, amely az absztrakt jogrend helyreállítására korlátozódik, tekintet nélkül a társadalmi érdekekre, sőt ezekkel gyakran ellentétesen hatva. Ezért jutnak a lakosság büntetéssel kapcsolatos elvárásaira vonatkozó, ismertetett eredmények számos ország kriminálpolitikai reformjaiban jelentőséghez, amelyek a tettes és az áldozat közti kiegyezést egyre inkább a büntetőjog egyik céljának nyilvánítják, és nem a szokásos büntetések mellett kiegészítőleg, hanem azok helyett.

*Irodalom*

*Wesel*, U.: Frühformen des Rechts in vorstaatlichen Gesellschaften (A jog korai formái az állam előtti társadalmakban). Frankfurt am Main 1985. Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht (Alternatív jogi formák és a jog alternatívái). Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 6. köt. Opladen 1980.

*Stephan*, E.: Die Stuttgarter Opferbefragung. Eine kriminologisch-viktimologische Analyse zur Erforschung der Bevölkerung zur Kriminalität. (A stuttgarti áldozatvizsgálat. Egy kriminológiai-viktimológiai elemzés a látens bűnözés vizsgálata céljából, különös tekintettel a lakosságnak a bűnözéssel kapcsolatos viszonyulására.) Forschungsreihe des Bundeskriminalamtes 3. sz. Wiesbaden 1976.

*Arnold*, H., *Korinek*, L.: Kriminalitätsbelastung in der Bundesrepublik Deutschland und Ungarn: Ergebnisse einer international vergleichenden Opferbefragung (Bűnözési megterheltség a Német Szövetségi Köztársaságban és Magyarországon. Egy nemzetközi összehasonlító áldozatvizsgálat eredményei) in: Böhm, A. és mások (szerk.): Kriminologie in sozialistischen Ländern (Kriminológia a szocialista országokban). Bochum 1985, 65—136. old.

*Christie*, N.: Conflicts as property (Vagyoni konfliktusok), in: The British Journal of Criminology 17 (1978), 1—15. old.

*Flanagan, T. J., McGarrel*, E. F. (szerk.): Sourcebook of Criminal Justice Statistics (Büntető igazságszolgáltatási statisztikai forrásgyűjtemény) — 1985. U. S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. Washington D. C. 1986.

*Hanak*, G.: Kriminelle Situation. Zur Ethnographie der Anzeigeerstattung (A bűncselekmény-szituáció. A feljelentés etnográfiájához), in: Kriminologisches Journal 16 (1984), 161—180. old.

*Schwind*, H. D., *Ahlborn*, W., *Eger*, J. J., *Jany*, U., *Pudel*, V., *Weis*, R.: Dunkelfeldforschung in Göttingen 1973/74. (A látens bűnözés kutatása Göttingenben 1973/74.) Forschungsreihe des Bundeskriminalamtes 2. köt. Wiesbaden 1975.

*Sessar*, K.: Offender Restitution as Part of a Future Criminal Policy (A bűncselekmény jóvátétele mint a jövő kriminálpolitikájának része), in: Miyazawa, K., Ohya, M. (szerk.): Victimology in Comparative Perspective (Viktimológia összehasonlító szemszögből). Tokyo 1986, 392—404. old.

*Shapland*, J., *Willmore*, J., *Duff*, P.: Victims in the Criminal Justice System (Az áldozatok az igazságszolgáltatás rendszerében). Cambridge Studies in Criminology LII Hants 1985.

*Spittler*, G.: Streitregelung im Schatten des Leviathan. Eine Darstellung und Kritik rechtsethnologischer Untersuchungen (Viták rendezése a Leviathan árnyékában. A jogetnológiai kutatások bemutatása és bírálatuk) in: Zeitschrift für Rechtssoziologie 1980, 4—32. old.

# SZEMLE

*Tremmel Flórián*

## Monográfia a büntető jogorvoslatokról*

A megismerés valóságos folyamatában nincs merev határ a megismerés eszközei és eredményei között, a módszer és az elmélet között. A *módszer* ugyanis szerves egységben van az *elmélettel.*

Cséka Ervin professzor legújabb könyve ezt fényesen igazolja. Olyan monográfiáról van ugyanis szó, amelyen — mint minden alaposan végiggondolt és elmélyülten kimunkált könyvön — átsugárzik az újszerű módszerrel feltárt *eredeti elméleti felismerések,* valamint a merőben eredeti elméleti felfogás megkövetelte, szokatlanul *újszerű kutatási módszerek* termékeny egymásra találása, avagy a már használt kifejezéssel: *szerves egysége.*

E könyv kapcsán azonban nemcsak az elmélet és a módszer, hanem a kutatásra már nagyon is megérett nagyon nehéz és bonyolult *témakör* és a kutatás elvégzésére kiváltképp alkalmas, elméleti és gyakorlati téren kiválóan felkészült *szerző* talált szerencsésen egymásra.

Cséka professzor témaválasztása több nyomós okból helyeselhető. Ezek közül az alábbiakat emelném ki:

— A büntető jogorvoslatoknak igen nagy a gyakoriságuk és a gyakorlati jelentőségük.

— A büntetőeljárási jog tudományában már nagyon hosszú évtizedek óta vissza-visszatér, ha úgy tetszik „feléled" a vita a kutatási téma fontos részét alkotó perorvoslati rendszer korszerűsítésével, továbbfejlesztésével kapcsolatban (különösen az 1911. évi magyar jogászgyűlésen, majd a 30-as évek közepén, végül az 50-es évek végén lefolyt széles körű viták).

— Tulajdonképpen magát a perorvoslati rendszer korszerűsítését, fellebbezési rendszerünk továbbfejlesztését is jelentősen gátolja az a körülmény, hogy mind ez ideig hiányzott a büntető jogorvoslatokat egységes intézményként vizsgáló, a jogorvoslatokkal kapcsolatos alapkérdéseket szisztematikusan felvető és megválaszoló tudományos monográfia.

— Végül utoljára, de nem utolsósorban Cséka Ervin témaválasztását indokolja az is, hogy a büntetőeljárási

*Tremmel Flórián* egyetemi docens, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (Pécs).

* *Cséka* Ervin: A büntető jogorvoslatok alaptanai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 340 oldal.

törvényünk — jogalkotásunk történetében első alkalommal — tételesen is elfogadta és rögzítette a jogorvoslati jogosultság elvét (Be. 7. §).

Ami pedig Cséka Ervinnek a választott téma kutatására, kimunkálására való személyes alkalmasságát illeti, azt közismerten és elismerten magas fokú elméleti és gyakorlati felkészültsége vitathatatlanná teszi. Ezt az elméleti és gyakorlati felkészültséget fémjelzi az igazságszolgáltatásban és a büntető eljárásjog oktatásában eltöltött sok-sok éve, az ezalatt megjelent számos kriminalisztikai és eljárásjogi tanulmánya — köztük a büntető ténymegállapításról 1968-ban megjelent monográfiája —, valamint a nemzetközi tudományos konferenciákra készített több referátuma. Egyébként már hagyománynak számít, hogy Cséka professzor írja a mindenkori egységes egyetemi büntető eljárásjogi jegyzetnek a rendes és a rendkívüli perorvoslatokkal kapcsolatos fejezeteit, s legutóbb „A büntető eljárás magyarázata" címmel kiadott kommentárban ő írta meg a fellebbezéssel kapcsolatos mintegy 200 oldal terjedelmű részt.

Minderre tekintettel igazán nem minősíthető szerénytelennek Cséka Ervinnek az az alapvető cékitűzése, hogy „a büntető jogorvoslatok gyakorlati funkcionálásának, valamint az ezzel kapcsolatban érvényesülő (elvi, elméleti, jogpolitikai) követelményrendszernek időszerű kérdései *egyidejűleg* kapjanak a lehetőség szerint egységes — elméleti és gyakorlati — nézőpontú megvilágítást. Mindez anélkül, hogy az elemzések a büntető jogorvoslatok jogalkalmazási, értelmezési, eljárásjog-dogmatikai problémakomplexumának taglalásává alakulnának át" (16. o.).

E célkitűzésből látható, hogy Cséka professzor igen nehéz és bonyolult feladatot vállalt magára azzal, hogy a hagyományos perorvoslati vizsgálódásokon túlmenően az összes büntető jogorvoslatot kívánta integrált jogorvoslati rendszerként, illetve általános jogorvoslattanként elméleti-gyakorlati egységbe vonni. Mindezt nézetem szerint különösen megnehezíti a büntetőeljárásnak a jogorvoslatok tekintetében is meglévő többszörös kétarcúsága. Gondolok itt elsősorban arra, hogy a büntetőeljárás két főszakasza — a nyomozás és a bírósági eljárás — meglehetősen eltér egymástól (lényegében az egyik az államigazgatási eljáráshoz áll közel, míg a másik tulajdonképpen peres eljárás).

Nyilván ezzel van összefüggésben az, hogy a két főszakasz rendes jogorvoslata — a fellebbezés és a panasz — olyan sok vonatkozásban különbözik egymástól. Emellett a büntető jogorvoslatok integrált kimunkálását tovább bonyolítja és nehezíti az a körülmény is, hogy a bűnügyekben nemcsak az érdemi jogorvoslatoknak van jelentős szerepük, hanem igen súlyos joghátrányok és érdeksérelmek hárithatók el a *nem érdemi jogorvoslatok* útján is (pl. fogvatartás vagy más kényszerintézkedés). Végül nézetem szerint tovább bonyolítja a jogorvoslatok integrált feldolgozását az a sajátosság is, hogy a büntetőeljárás két alapvető főszakasza (a nyomozás és az elsőfokú tárgyalás) *kényszerpálya jellegű* — büntetőeljáráson kívül ugyanis nem történhet büntetőjogi felelősségre vonás —, ezzel szemben a jogorvoslati eljárások már egyáltalán nem szükségszerűek, hanem többé-kevésbé *fakultatív jellegük* van. Az alapeljárás kogens és a jogorvoslati eljárás diszpozitív jellegében lévő ez a kétarcúság még tovább színeződik azzal, hogy a nem érdemi jogorvoslatok általában nem akadályozzák az alapeljárás sikeres befejezését, ezzel szemben az érdemi jogorvoslatok a bírósági szakban már nagyon is az igazságszolgáltatás hatékonyságát, realizálódását gátolják. Éppen ezért nagyon fontos annak biztosítása, hogy az ügy érdemében egyidejűleg csak egyetlen járható út (una via electa) legyen biztosítva.

Tekintsük át ezek után az általános elvi előrebocsátások után a téma, a módszer és a célkitűzés fényében Cséka Ervin két főrészre és hét fejezetre tagolt monográfiáját.

A büntető jogorvoslatokkal kapcsolatos alapfogalmakat vizsgáló első rész az alábbi három fejezetre oszlik:

I. A büntető jogorvoslatok jelentősége;

II. A büntető jogorvoslatok fogalmának és csoportosításának problémái;

III. A büntető jogorvoslatok jogi szabályozásának elvei.

A büntető jogorvoslatok alapkérdéseit felvető és megválaszoló második rész pedig az alábbi négy fejezetből áll:

IV. A jogorvoslati jog és tartalma;

V. A jogorvoslati jog érvényesítése;

VI. A jogorvoslat megvizsgálásának (az ügy felülbírálatának) elvei;

VII. A jogorvoslat elbírálása (a jogorvoslati hatóság döntései).

E felsorolásból úgy látszik, mintha a téma jogtörténeti megközelítése elmaradt volna. Cséka professzor azonban ezt a kutatást is elvégezte, eredményét azonban terjedelmi okokból külön kellett megjelentetnie (Cséka Ervin: A büntető jogorvoslatok történeti kialakulása, Acta Juridica et Politica, Tomus XXXVI. Fasciculus 5. 59—80. o.) A történeti vonatkozások kapcsán kell megemlítenem, hogy *tudománytörténeti* szempontból is egyedülálló ez a monográfia, mert hazánkban ez ideig — a polgári perbeli jogorvoslatokról szóló átfogó művekkel (*Schreyer Jakab:* A perorvoslatok teljes rendszere, 1879.; *Zlinszky Imre:* A jogorvoslatok rendszere, 1879.; *Richter Béla:* A jogorvoslatok alaptanai, 1943.) szemben — nem jelent meg a büntető jogorvoslatokról monografikus mű, sőt tudomásom szerint ilyen, az összes bűnügyi jogorvoslatot egységes intézményként felfogó és kifejtő tudományos munka még külföldön sem lett napjainkig publikálva.

Természetesen komoly nehézséget okozott, de azért akadályt nem képezhetett Cséka Ervin számára az, hogy a hazai és a külföldi jogirodalom ez ideig általában a bűnügyi jogorvoslatokkal alig foglalkozott. A szerző álláspontja szerint ugyanis „a rendes jogorvoslat, nálunk a fellebbezés meghatározó szerepe, illetőleg az egyes eljárási szakaszoknak, az azokban használható különféle jogorvoslati eszközöknek a sajátosságai és az eljárásban betöltött külön rendeltetése nem lehet akadálya annak, hogy — természetesen az egyes jogorvoslati fajtáknál közvetlenül, de emellett valamennyinél általánosságban és rendszeri összefüggésekben is — átfogó vizsgálatban részesüljenek azok az alapproblémák, amelyek különösen a jogorvoslati jogosultság elvéből folyóan, minden, az eljárás bármely szakában használható jogorvoslatnak, sőt magának a jogorvoslatok eszméjének, a „jogorvoslati gondolatnak" is elhatároló és elvi jelentőségű kérdésfelvetései. Ez utóbbiak különösen: a jogorvoslati jog és tartalma; jogorvoslat érvényesítésének módja; a jogorvoslati hatóságok és azok felülbírálati jogköre, a jogorvoslat elbírálása (26. o.).

A könyv első részének fejezeteiből számos figyelemre méltó megállapítást, szempontot és összefüggést lehetne kiemelni. E recenzió terjedelmi korlátai azonban nem engedik meg mindezek felsorolását. E sorok írójának éppen ezért vállalnia kell az önkényes kiragadás és a könnyelmű általánosítás veszélyét is. Az általános megjegyzések körében mozogva: az első rész valamennyi fejezete magas színvonalú. A recenzens különösen a III. fejezet anyagával tud maradéktalanul egyetérteni, ideértve a jogorvoslatok

és a büntetőeljárási feladatok, a büntetőeljárási alapelvek, a büntetőeljárási alapvető rendelkezések és általában a jogorvoslatok és az eljárási garanciák közti sokrétű kapcsolatokról s végül magáról a Be. jogorvoslati rendszeréről szóló fejtegetéseket. Ennek során helyesen állapítja meg Cséka Ervin, hogy „a jogorvoslatoknak az egész büntetőeljárásban elfoglalt és jogpolitikailag is jelentős helyéből kiindulva, elvi megfontolások alapján kell rögzíteni a jogorvoslatok alapvető szabályait, azokat, amelyek egyben a jogorvoslati eljárás egyéb (részlet-) szabályainak is meghatározói. A jogorvoslatokra, elsősorban a bírósági eljárásban rendszeresített rendes jogorvoslatokra; a jogosítottak körére, a jogorvoslatok érvényesítésének módjára; az elbíráló hatóságokra; a jogorvoslati felülbírálat és döntés jellegére vonatkozó *elvi tartalmú szabályok összessége* alakította ki az intézménytörténeti fejlődés során és alkotja napjainkban is *a jogorvoslati rendszert,* mint a mindenkori büntetőeljárási rendszer szerves részét" (74—75. o.). Úgyszintén egyetértek azzal a megállapításával is, hogy „ha létezik a jogorvoslati jogosultság alapelve, léteznie kell kiterjedt, általános jellegű, az *eljárás valamennyi szakaszát* átfogó „jogorvoslati hálózatnak". Általánosságban ez a „hálózat" ténylegesen megvan és funkcionál is, de nem biztos, hogy akár *jogi felépítése, struktúrája,* akár *gyakorlata* mindenben hézag- és zökkenőmentes, maradéktalanul és folyamatosan megfelel annak, amit szolgálnia, realizálnia kell..." (77. o.).

A II. fejezetben Cséka Ervin a jogorvoslat fogalomkörének tisztázása végett behatóan foglalkozik a jogorvoslat szűkebb és tágabb (sőt egészen röviden a legtágabb) értelmével és értelmezésével, rávilágít a jogorvoslat és a jogorvoslás sajátos viszonyára, érinti a jogorvoslás alaki és anyagi jogi felfogását is. Ugyancsak részletesen vizsgálja a jogorvoslatok csoportosításának, osztályozásának alapvető ismérveit, így a kérelemre vagy hivatalból, az egész eljárásban, vagy annak csak egy szakaszában, a jogerő előtt és a jogerő után érvényesíthető jogorvoslatokat, az önálló vagy járulékos, a ténykérdésben vagy a jogkérdésben használható, az eljáró hatóságnak vagy az eljárás résztvevőinek mulasztásához fűződő, a devolutív és nem devolutív hatályú s ezzel összefüggésben az ún. vegyes elbírálású jogorvoslatokat, a szuszpenzív és nem szuszpenzív (a határozat jogerőre emelkedését, illetve végrehajtását nem akadályozó), azaz nem halasztó hatályú jogorvoslatokat (54—61. o.). Talán még a bizonyításfelvétel terjedelme érdemelt volna kiemelést, vannak ugyanis látásom szerint teljes vagy részleges bizonyítással járó, illetve bizonyítás nélküli (bizonyítást kizáró) jogorvoslatok. Ez utóbbira jellemző példa a törvényességi óvás.

A jogorvoslat fogalmának meghatározását aligha lehet elvégezni a jogorvoslatok osztályozásának következetesebb beépítése, hasznosítása nélkül. Ehhez viszont elengedhetetlenül szükséges a mégoly szűk definíciók, korábbi tudományos nézetek legalább csoportosítás szintű összefoglalása és kritikai értékelése. A jogorvoslatok osztályozásának fokozott felhasználási lehetősége és szükségessége azon a logikai törvényszerűségen alapszik, hogy *a fogalom terjedelmét* feltáró osztályozás — mint egymást követő felosztások sorozata — csak a *fogalom tartalmát* alkotó lényeges ismérvek, jegyek szerint végezhető el. Ha tehát a jogorvoslatok különböző felosztásait szemügyre vesszük, e felosztások alapjaiból, szempontjaiból mint lényeges ismérvekből éppen a jogorvoslat fogalmának alapvető alkotóelemeire vonhatunk le következtetéseket. Egyben az is jól látható az osztályozásból, hogy minél *nagyobb a terjedelme* egy fogalomnak (azaz minél több jelenségre vonatkozik), annál *kisebb* lesz a *tartalma* (annál kevesebb lesz a közös és lényeges ismérv). Talán az osztályozás következetesebb hasznosítása jobban eligazítana a könyvben gyakran szereplő elnevezésekben: tulajdonképpeni jogorvoslatok, jogorvoslati jellegű intézmények, „kisegítő" és „áttételes" jogorvoslatok stb. Cséka Ervin jogorvoslati jellegű intézménynek tekinti az ügyészi nyomozásfelügyeletet és a tárgyalás bírói előkészítését, kisegítő jogorvoslatnak az igazolást, a kimentést, a határozat, valamint a jegyzőkönyv kijavítását, a tárgyalás tartása iránti kérelmet, végül áttételes, közvetett jogorvoslatnak tekinti az eljárási helyzet javítására irányuló kezdeményezéseket (kérelmeket, indítványokat), s különösen a jogerős bírósági határozatok néhány hiányosságát utólagosan kiküszöbölő különleges eljárásokat (összesen nyolcat). Mindebből arra lehet következtetni, hogy Cséka professzor kevésbé érvényesítette a minden meghatározás tagadás (omnis determinatio est negatio) elvét.

A jogorvoslat fogalmának meghatározásánál a jogorvoslatok osztályozása mellett nézetem szerint nagyobb jelentőséget kellett volna tulajdonítani a Be. 7. §-ában (25. oldalon tévesen Be. 6. §) foglalt jogorvoslati jogosultság elvének. Ez az alapelv ugyanis implicite magában foglalja a jogorvoslat fogalmát (nem beszélve az e törvényhelyhez fűzött miniszteri indokolásról). Természetesen a hatályos jognak nem feladata a tudományos megalapozottságú fogalommeghatározás, ugyanakkor azonban a hatályos jogban, s ezen belül alapelvben közvetetten megjelenő jogorvoslat fogalmat nem lehet teljesen figyelmen kívül hagyni sem. Ugyanígy már az alapvető fogalmak tisztázásakor jobban figyelembe kell venni az alapelvvé nyilvánítás nyomán bekövetkezett egészen új jogi helyzetet. Míg korábbi jogunkban nem volt szabály a jogorvoslat lehetősége, a hatályos jogunkban már egyértelműen ez a főszabály, és a jogorvoslati lehetőség kizárása csak kivételképp fordulhat elő, következésképpen e kivételt is csak szorosan lehet értelmezni. A szabály-kivétel sajátos, mondhatni dialektikus viszonyrendszerének természetesen megvannak a maga törvényszerkesztési és jogalkalmazási következményei.

A monográfia második része a bűnügyi jogorvoslatok alapkérdéseit oly módon vizsgálja, hogy mind a négy fejezet rendszerint az alábbi öt alfejezetre tagolódik: (A fejezet főcímében vagy esetleg alcímében szereplő alapkérdés vagy kérdés elemzése)

1. a nyomozási jogorvoslatnál (panasz);
2. a nyomozásfelügyeletnél és tárgyalás-előkészítésnél;
3. a bírósági eljárás jogorvoslatainál (a rendes jogorvoslatok);
4. A jogerő utáni jogorvoslatoknál (perújítás és törvényességi óvás, azaz rendkívüli jogorvoslatok);
5. az eljárás valamennyi szakaszában hatályosuló jogorvoslatoknál (különösen az igazolás és a kijavítás).

E szerkezeti megoldásból is kiviláglik Cséka professzornak az az álláspontja, hogy a büntetőeljárás két főszakasza közé ékelődő mintegy „közbülső eljárás" kapcsán a büntető jogorvoslatnak is sajátos „közbülső kategóriájaként" indokolt vizsgálni és értékelni, azaz jogorvoslati jellegűnek kell tekinteni az ügyészi nyomozásfelügyeletet és a bírói tárgyalás előkészítését. Ezzel a felfogással nem tudok maradéktalanul egyetérteni, bár kétségtelenül nagyon figyelemreméltó összefüggések, szempontok merülnek fel ilyen megközelítésben. Emellett ez az álláspont nem is vihető következe-

tesen keresztül, ahogy pl. a jogtörténeti részben sincs meg ennek az általam „közbülső kategóriának" nevezett intézménynek intézménytörténeti elemzése.

A második rész fejezeteit általában az jellemzi, hogy a szerző igen széles körű külföldi joganyagot és jogirodalmat tekint át, de ugyanakkor nem hanyagolja el vizsgálatának empirikus oldalát sem. Fölényes biztonsággal és lendületes, lényegre törő okfejtéssel kezeli a hazai tételesjogi megoldásokat és azok gyakorlati vonatkozásait. Eközben számos de lege ferenda javaslatot tesz a jogi szabályozás korszerűsítése és a jogalkalmazási gyakorlat továbbfejlesztése érdekében.

Ezek a de lege ferenda javaslatok gyakran a favor defensionis körét tágítják. Így pl. Cséka professzor szerint indokolt lenne az elítélt terhére szóló perújítást csak a jogerőtől, illetőleg az újabb körülmények felmerüléséről számított bizonyos határidőig engedélyezni (95. o.). Ugyanígy de lege ferenda javasolja a szerző, hogy ne lehessen a törvényességi óvást — annak emelése után — a terhelt terhére megváltoztatni (182. o.).

Rendkívül alaposan és tanulságosan foglalkozik sok más fontos kérdés mellett Cséka Ervin a jogorvoslatok alapjával, annak mindhárom klasszikus csoportjával, éspedig az error in facto, az error in jure és az error in procedendo kérdéskörével.

Az első csoportnál joggal kifogásolja a szerző hatályos jogunknak azt a megoldását, amely szerint fellebbezésnek anyagi jogi és eljárási jogi okból van csak helye (Be. 235. § (3) bek.); következésképpen az eljárási jogi ok kettős tartalmú: magában foglalja az eljárási szabálysértés mellett a ténybeli hibát is. E sorok írója teljesen egyetért Cséka Ervinnel abban, hogy „nem lenne szükségtelen a tényállás elleni támadás lehetőségét a fellebbezés törvényes okai közé kifejezetten felvenni" (125. o.), s ezzel az *error in facto-t* önálló fellebbezési alapként, okként elismerni. Cséka professzor igen magas színvonalon és nagyon tanulságos módon foglalkozik könyvében a ténykérdések felülvizsgálatával, legyen szó akár a másodfokú eljárásban a ténybeli hibák reformációval vagy kasszációval történő kiküszöböléséről, akár a perújítási okok — különösen az új bizonyíték — megítéléséről (135. o.). Megfontolandónak tartom a szerzőnek azt a kérdésfelvetését, hogy a bűntetti eljárásban érdemes-e másodfokon — de legalább a Legfelsőbb Bíróságnál — a csak csekély számú ügyben gyakorlati előnnyel járó bizonyítás lehetőségét általános jelleggel fenntartani, s nem kellene-e azt a — más szempontból — már most is meglevő kivételes, speciális alkalmazási körre, azaz a másodfokú felmentés (megszüntetés) esetére szorítani (272. o.).

Rendkívül alaposan és sokoldalúan elemzi Cséka Ervin az *error in procedendo* kérdéskörét. E téren joggal kifogásolja azt, hogy a másodfokú eljárásban abszolút hatályon kívül helyezési okot képező eljárási szabálysértések négy kategóriája bizonyos esetekben miért csökken háromra. A szerző szerint ugyanis nem látszik indokoltnak, hogy az abszolút hatályon kívül helyezési okok közt szereplő azt az esetet, amikor az elsőfokú tárgyalást olyan személy távollétében tartották meg, akinek a jelenléte a tárgyaláson kötelező (Be. 250. § II. c) pont), nem találjuk a megismételt eljárásban a súlyosítási tilalmat kizáró okok sorában (Be. 234. § (2) bek.), valamint a törvényességi óvásra hozott határozat deklaratív hatályát kizáró okok (Be. 290. § (2) bek.) körében (258. o.).

Az *error in jure* vizsgálatánál több rendkívül elmélyült, finom megkülönböztetést és elhatárolást végez a szerző. Ilyen distinkciókat tesz például a jogerő és a visszaható erő viszonyával kapcsolatban, az enyhébb anyagi jogszabályoknak a törvényességi óvással (283. o.), illetve a perújítással (289. o.) kapcsolatos alkalmazhatósága tekintetében. A gyakorlati problémák fölényes biztonságú kezelése alapján mutat rá a büntetőjogi intézkedések számos vonatkozására a reformatio in peius tilalmának a másodfokon való érvényesülésénél, és helyesen mutatja ki azt, hogy voltaképpen a súlyosítási tilalom sajátos változatai érvényesülnek a rendkívüli jogorvoslatok esetében (261. o.).

Külön kiemelést és figyelmet érdemelnek Cséka professzornak a törvényességi óvással kapcsolatos megállapításai. A törvényességi óvás jogorvoslat jellegét, tárgyát és alapját, a jogorvoslati jog érvényesítését, e jogorvoslat megvizsgálását (illetve az ügy felülbírálatát), a jogorvoslati hatóság döntéseit imponáló sokoldalúsággal és elmélyültséggel elemzi és meggyőzően mutatja ki, hogy az eredetileg még inkább felügyeleti eszköznek mutatkozó jogintézmény — annulation dans l'intérêt de la loi (azaz perorvoslat a jogegység érdekében) — kellő alappal értékelhető jogorvoslatként a bűnügyekben. Más kérdés, hogy egyfelől törvényességi óvással meg lehet támadni a jogerős határozatnak kizárólag az indokolását is (113. o.), másfelől viszont nem ritkán az eredményes törvényességi óvás is csak deklaratív hatállyal bír.

Az elmondottak talán kellően érzékeltetik a bűnügyi jogorvoslatokról írt monográfiának új összefüggéseket feltáró, új felismerésekre vezető tartalmi gazdagságát. Cséka Ervin nagyon sok jogorvoslatról igen sokat mond, és bizonyossá teszi az olvasó számára a már említett tudományos hipotézisét: Ha létezik a jogorvoslati jogosultság elve, akkor léteznie kell kiterjedt általános jellegű, az eljárás valamennyi szakaszát átfogó „jogorvoslati hálózatnak", relatíve egységes koncepciójú jogorvoslati rendszernek.

A recenzens sem tehet mást ezek után, mint azt, hogy a szerzővel együtt tovább gondolkodik a jogorvoslati jogosultság alapelvén és annak folyományain. E folyományok között különösen két vonatkozásban van hiányérzetem:

*1.* A jogorvoslati jogosultság alapelve szerint *mulasztással* kapcsolatban is van helye jogorvoslatnak.

*2.* Az alapelv szerint nemcsak az érdemi, hanem a *nem érdemi* határozatok elleni jogorvoslatoknál is a jogorvoslat lehetősége a szabály, míg a kizárása csak kivétel.

*ad 1.* Természetesen a bűnügyekben a mulasztás nem túl gyakran okoz jogsérelmet és egészen más a jelentősége annak, hogy az eljáró hatóság, avagy az eljárás résztvevője mulasztott-e el eljárási cselekményt (a román jog szerint az igazolás pl. kifejezetten a hatósági mulasztással kapcsolatos), továbbá annak is, hogy maga a hatósági mulasztás abszolút vagy relatív jellegű-e. A nyomozás során még valamennyi mulasztás tekintetében rendelkezésre áll rendes jogorvoslat, a bírósági eljárásban azonban már lényegében csak relatív jellegű hatósági mulasztás látszik jogorvoslattal orvosolhatónak: a meg nem hozott ítéletet ugyanis nem lehet megfellebbezni.

*ad 2.* Az érdemi határozatok elleni jogorvoslati jogosultság általánossá tétele nem járhat azzal, hogy az eljárás ugyanazon szakában *több fajta jogorvoslati lehetőség legyen.* A korábbi Be. szerint a tárgyalás előkészítés szakaszában az ügyész fellebbezhetett, tehát devolutív hatályú jogorvoslattal élhetett, a terhelt viszont a tárgyalás tartását kérhette, tehát nem devolutív hatályú jogorvoslattal támadhatta a meghozott ügydöntő határozatot; ennek következtében az ügy elbírálására tulajdonképpen két út állt rendelkezésre. Hasonló gondok vannak jelen-

leg is a tanút rendbírsággal sújtó végzés esetében az igazolás, illetve a fellebbezés kollíziójával. A magánvádló mulasztása folytán vélelmezett vádelejtés alapján hozott eljárást megszüntető végzés tekintetében is összeütközés keletkezhet a magánvádló igazolási kérelme és a terhelt fellebbezése között. Megengedhető a bűnügyben a jogorvoslat-halmazat, de csak akkor, ha ez a halmazat „homogén". Ha azonban „heterogén" jogorvoslati halmazat áll fenn, nincs biztosítva az egyetlen törvényes út, sérelmet szenved az una via electa elve.

A nem ügydöntő határozatok elleni jogorvoslatok egyébként az alapelv tükrében nem kevés problémát vetnek fel.

Aligha lehet azt állítani, hogy a végzések elleni fellebbezés jelenlegi szabályozása megfelelő. Ugyanakkor érdemes lenne megfontolni az alapelv következetes végiggondolásával, hogy a végzéseknél jól bevált járulékos fellebbezés analógiájára a nyomozás során is az önálló panasz és a panasz kizárása közé célszerű lenne beiktatni *a járulékos panasz* intézményét. Ebben az esetben egyes kisebb jelentőségű nyomozási szabálysértések és más érdeksérelmek miatt csak a nagy jelentőségű határozattal (intézkedéssel, mulasztással) kapcsolatos panasz előterjesztésével együtt lehetne jogorvoslást kezdeményezni.

A jogorvoslati jogosultság alapelve következetes érvényesülésének sajátos és nem kielégítően megoldott kérdése: *a sértett jogorvoslati jogosultsága.* Különösen aggályos a hatályos jogban a magánvádló fellebbezési jogának csak utalással, következésképpen a viszontvádló fellebbezési jogának többszörös utalással történő „hallgatólagos" szabályozása. Ebből a hallgatólagos megoldásból (Be. 312. § (1) bek.) elvileg az következne, hogy a sértett mint magánvádló az ügyészhez mint közvádlóhoz hasonlóan akár a terhelt javára is fellebbezhetne. Cséka professzor ezt „életszerűtlen" értelmezésnek tartja (154. o.).

Ugyanakkor azonban Cséka Ervin szerint „hazai jogunkban is megfontolandó lenne a *sértett valamilyen tartalmú fellebbezési jogának biztosítása* a rendes perorvoslatok körében. Kétségtelen ugyanis, hogy a sértett a büntetőeljárásnak, a vádlott mellett, az ügy mikénti eldöntésében leginkább érdekelt résztvevője. Ezért, legalábbis abban az esetben, ha a közvádas ügyben az ügyész a felmentő ítélet (az eljárást megszüntető végzés) ellen nem fellebbez, indokolt lenne a sértett fellebbezési jogának elismerése. Ennek azonban nem feltétlenül kellene együtt járnia a pótmagánvádlói minőségének (és általában a pótmagánvád intézményének) az elfogadásával (153. o.). Ezzel az okfejtéssel egyetértek, s egyben utalok arra, hogy a büntetőeljárásnak az első főszakaszában (nyomozás) a sértettnek jelenleg is van rendes jogorvoslati jogosultsága.

Az előbb vázoltak természetesen lényegesen módosítanák a magánfél fellebbezési jogosultságát, amely a jelenlegi hatályos jog szabta szűk keretek között a közvádló mulasztása esetén tulajdonképpen értelmetlenné teszi a magánfél fellebbezését a felmentő vagy megszüntető rendelkezés folytán elutasított polgári jogi igényével kapcsolatban. Az ügyészi passzivitás folytán ugyanis beáll a súlyosítási tilalom, következésképpen a magánfél éppen a polgári jogi igény *jogalapjának a megállapítását* nem szorgalmazhatja. Végül helyeselhető Cséka professzornak az a de lege ferenda javaslata is, hogy nemcsak a magánfélnek, hanem a „csak" sértettnek is indokolt megadni a teljes körű igazolási jogosultságot (169. o.).

A fentiekben jelzett fenntartások természetesen semmit sem vonnak le Cséka professzor művének értékéből. Ez a mű a büntető jogorvoslatok teljes horizontális és vertikális áttekintését megadja és egyúttal jelentős támpontokat szolgáltat a jogalkotás és a jogalkalmazás számára. Egyébként a szerző ezt a témakört dolgozta fel az akadémiai doktori értekezésében is.

Ez a monográfia *méltó betetőzése* Cséka Ervin professzor tudományos munkásságának, ugyanakkor azonban *szilárd kiindulópontot* jelent a további tudományos kutatásokhoz, a bűnügyi jogorvoslatok elméletének és gyakorlatának jövőbeni korszerűsítéséhez. Ezért ajánlom ezt az igényes, szép kivitelezésű (orosz és német nyelvű tartalomjegyzékkel, könnyen kezelhető tárgymutatóval, 12 nyelvű 184 forrásmunkát összefoglaló irodalomjegyzékkel ellátott) könyvet figyelmes elolvasásra, gondos tanulmányozásra a szerző iránti elismeréssel a jogi oktatás, a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi munkásának.

*Vörös Imre*

## A versenytárgyalások újrakodifikálásához

### 1. Előzmények

a) A beruházásokban érintett jogászok körében már hosszú évek óta folyt a vita a beruházások „vállalatba adásának" jobb, hatékonyabb módozatairól — közismert, hogy ezt a területet az 1968-as gazdasági reform úgyszólván egyáltalán nem érintette —, amikor 1982-ben megtört a jég. A 14/1982. (IV. 22.) MT sz. rendelet újonnan bevezette a versenytárgyalások mintegy 30 éve feledésbe merült — pontosabban a direkt centralizált tervutasításos irányítási rend minden gazdasági racionalitást, hatékonysági szempontot nélkülöző logikájának megfelelően a történelem süllyesztőjébe hajított — intézményét.

*b)* Az öröm azonban korai volt; a hamarosan folyamatba tett vizsgálatok a jogi szabályozás számos hiányosságát tárták fel. Nem segített, az adott körülmények között inkább szinte rontott a helyzeten, hogy az MT-rendeletet miniszteri rendelet, majd — jó magyar szokás szerint, pontosabban felemás gazdasági reformunk lényeges kérdéseket áljogszabályi formába öltöztető, és ezzel a magas szintű valódi jogszabályokat megkerülő irányítási gyakorlatának megfelelően (melyet a közvélemény „jogi" túlszabályozásnak hisz) — körlevelek, állásfoglalások sokasága követett. A helyzet fintora az volt, hogy ezekben a jogszabálynak semmiképpen nem, legfeljebb az adott szerv magánközlésének tekinthető anyagokban olyan lényeges, a versenytárgyalások lebonyolítása szempontjából fontos kérdések jelentek meg, amelyek felemlítését még rosszallni sem lehetett, hiszen valóságos hiányt pótoltak.

Érthető, hogy a módosítás, pontosabban *a jogi szabályozás teljes, átfogó újragondolásának szükségessége* hamarosan általános véleménnyé vált. A várakozásban azonban ismét csalódni kellett. A legutóbbi módosítás ugyan a legsúlyosabb problémát az ajánlatok benyújtása utáni tárgyalási tilalom kimondásával orvosolta, egyébként azonban sem a többi hiányosságot nem pótolta, sem nem teremtett egy egységes koncepcióban készült, átfogó, korszerű, minden tekin-

*Vörös Imre* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

tetben megfelelő versenytárgyalási intézményt. Végképp ember legyen a talpán, aki kapásból fel tudná sorolni az e témában irányadó jogszabályokat és kvázi-jogszabályokat.

*c)* Voltaképpen érthető, hogy a jogalkotás most már — az eddigi tapasztalatokat, a külföldi jogi megoldásokat és az azok elemzésén alapuló javaslatokat is figyelembe venni kívánó — teljesen új jogi szabályozás felé kíván irányt venni. A problémákra felfigyelve a *Magyar Kereskedelmi Kamara Jogi Tagozata* az építési tagozattal együttműködve már 1986-ban kidolgoztatta egy új jogi szabályozás tervezetét, azonban azt a módosítás során gyakorlatilag nem vették figyelembe. Remélhető, hogy a mostani munkálatok megfontolásra érdemes javaslatokat találnak a tervezetben. (A tervezet szövegét alább közöljük — szerk.)

### 2. *Gyakorlati tapasztalatok*

*a)* Az elkészült tervezet figyelembe vette azokat a *gyakorlati anomáliákat,* melyek a hatályos jogszabály alapján jelentkeztek.

Csak néhányra utalunk: a kiírók — a 2 millió Ft-os *értékhatár* megkerülése céljából, amely értéken felül versenytárgyalás tartása kötelező — annyi részre szabdalják a beruházást, hogy mindegyik az említett értékhatár alatt maradjon. Vagy: meglepően sok a zárt versenytárgyalás anélkül, hogy ennek bármilyen oka lenne. Aligha járunk messze az igazságtól, ha ezek mögött a kiírók és a „meghívott" ajánlattevők összejátszását, a potenciális versenytársak kizárását vélelmezzük, amely a versenytárgyalás intézménye egyik legfontosabb alapelvének: a felek esélyegyenlőségének flagráns megsértése.

*b)* Ugyanerről a tőről fakad az ún. *védőajánlat* tétele, vagyis az olyan ajánlaté, melyet csak azért tesznek, hogy az előre megbeszélt egyeztetett ajánlattevő ajánlatát hozzák a „legkedvezőbb" ajánlat helyzetébe. Az ellenszolgáltatás persze a következő versenytárgyalásnál feltehetően nem marad el.

*c)* A kiíró azáltal is kijátszhatja a kiírási — versenytárgyalás tartására vontakozó — kötelezettségét, hogy olyan későn jelenteti meg felhívását, amikor az ajánlatok kidolgozására már nincs elegendő idő, ugyanakkor egyik-másik pályázót már korábban értesíti. Gyakori az is, hogy eleve igen rövid időt ad a kiíró az ajánlattételre, ami mögött megint csak egyes pályázókkal való összejátszást kell feltételezni, vagy jobb esetben azt, hogy egyáltalán nincs szándékában a beruházás, illetve a megrendelés, csak egyszerűen így akar részletes ajánlatokhoz jutni — ingyen.

*d)* Előfordult, hogy az ajánlatot az ajánlattevő távollétében bontották fel, vagy a felbontásról értesítést sem küldtek.

(Igen sok problémát vetett fel a legutóbbi módosítás előtt a tárgyalások megengedettsége az ajánlatok felbontása után. Ezt a — voltaképpen a versenytárgyalás intézménye „lelkének" tekinthető — alapelvet, pontosabban ennek figyelmen kívül hagyását érte a legtöbb bírálat, és ebből származott a legtöbb probléma is. A módosítás végre megtiltotta az utólagos alkudozásokat.)

### 3. *A tervezet koncepciója*

A tervezet koncepcionális alapját — a lényegre egyszerűsítve — *három* megfontolás képezi:

*a)* a versenytárgyalás *sajátos szerződéskötési folyamatkénti* felfogása;

*b)* a kiíró és az ajánlattevők között sajátos *versenytárgyalási jogviszony* tételezése;

*c)* ebből következően — mint az egyik leglényegesebb alapelv — *a felek esélyegyenlőségének* megfelelő garanciákkal való körülbástyázása, és ezzel a versenytárgyalás lebonyolítása vitássá tételének tartalmi megalapozása.

*ad a)* A versenytárgyalás tartalmilag nem egyszerűen egy jogintézmény, amely módot ad az ajánlattevők versenyeztetésére, mégpedig oly módon, hogy mintegy automatikusan képes biztosítani a legkedvezőbb ajánlat kiválasztását — megfelelő kontroll alá helyezve ezzel a közpénzek elköltését, illetve az állami, banki támogatással megvalósuló beruházásokat, vásárlásokat.

A versenytárgyalás ennél *több.* Anélkül, hogy a kétségkívül alapos elméleti elemzést kívánó probléma részleteibe belemennénk, csupán arra kívánunk rámutatni, hogy a folyamat végén további tárgyalások nélkül a szerződés megkötése áll. A külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy a legkedvezőbb ajánlat beszerzésén túl a kiíró célja az, hogy a benyújtott *ajánlat olyan legyen* — ehhez persze a kiírásnak is megfelelőnek kell lennie —, hogy annak *egyszerű elfogadásával a szerződés létrejöhessen.* Egy viszonylag hosszadalmas és körülményes szerződéskötést előkészítő szakasz után tehát maga a szerződés megkötése — megfelelő előkészítés esetén — egyetlen nyilatkozattal megtörténhet. Ezt az elvet követi a tervezet is (5. § (2) bek.).

A versenytárgyalás sajátos szerződéskötési folyamatkénti felfogásával ellentétben áll az az — egyébként elterjedt — felfogás, miszerint adott körülmények között — közpénzek elköltése stb. — a versenytárgyalás tartása *kötelező.* A tervezet ezt a megkötést *nem* tartalmazza. Ennek egy gyakorlati és egy elméleti indoka van.

*Utóbbi* fenti fejtegetéseinkből is következik. Egy alapvetően a felek akarati autonómiája körébe tartozó olyan kardinális kötelmi jogi probléma szabályozásánál, mint a szerződés megkötése, a kötelező jelleg aligha célravezető megoldás. Megjegyezzük, hogy az osztrák versenytárgyalási szabályzat pl. egyszerűen szabvány, melyet bizonyos szervek a maguk területén, saját beszerzéseiknél, beruházásaiknál azonban alkalmaznak; vagy saját elhatározásukból, vagy az illetékes miniszter utasítása alapján (Posta). Annak tehát nincs akadálya, hogy a tervezet alkalmazását akár egy bank, akár valamely, pl. országos hatáskörű szerv az ajánlattétel, végső soron a szerződéskötés *feltételéül* szabja.

*Gyakorlati* tapasztalatok is amellett szólnak, hogy a kötelező jelleg könnyen megkerülhető. Úgy tűnik, hogy ezt a kérdést is helyesebb a gazdasági élet „önmozgására" és az illetékes szervek, szervezetek belátására bízni.

Fentiekből azonban egy fontos *formai* következtetés adódik: ha egy sajátos szerződéskötési folyamat jogi szabályozásáról van szó, akkor ez, mint amely voltaképpen a Ptk-hoz kapcsolódik, annak végrehajtásaként fogható fel, aligha történhet *tvr.*-nél alacsonyabb jogforrási szinten.

*ad b)* A gyakorlati tapasztalatok által jelzett kaotikus, már-már „vadnyugati" állapotok világosan mutatták, hogy itt nem egy újsághirdetéssel állunk szemben, hanem olyan felhívással, melynek komolyságában bízva az ajánlattevők költekeznek, munkát végeznek, másfelől a kiíró sem egyszerűen a legkedvezőbb ajánlatot kívánja beszerezni, hanem aközben meg kívánja óvni magát az összejátszástól stb.

Másszóval: a feleknek — a kiírónak és az ajánlattevőknek egyaránt — *jogaik és kötelezettségeik* kell legyenek: a felek között *versenytárgyalási jogviszonyt* kell tételezni. A tervezet ebből kiindulva egész szellemében azt tükrö-

zi, hogy a felek miközben meghatározott jogokkal bírnak, ugyanakkor a szerződéskötés egész folyamatában kötelezettségek is terhelik őket.

*ad c)* Ez a felfogás teremti meg az alapját annak, hogy e kötelezettségek betartását utóbb *számon is lehessen kérni.* A versenytárgyalás lényege a verseny, amely ha meghamisítják (akár a kiíró, akár az ajánlattevők), nem képes funkcionálni, így az egész intézmény voltaképpeni lényege semmisül meg. A verseny életképességének viszont a felek *esélyegyenlősége* a feltétele — enélkül nincs versenytárgyalás.

A felek jogainak és kötelezettségeinek pontos körülírása tehát nem egyszerűen orientál, vagy deklaratív értékű, hanem megteremti az *alapját* annak, hogy utóbb e kötelezettségek betartását *felül lehessen vizsgálni.*

(Hogy erre mennyire szükség van, jól érzékelteti az egyik versenytárgyalás kimenetele. A két ajánlattevő közül az egyik részletes árajánlatot tett — 318066 Ft — költségvetéssel együtt, míg a másik csupán annyit közölt, hogy a munkát 2,5 millió (!) Ft-ért vállalja. Az előbbi nem kis meglepetésére a megrendelő ez utóbbi ajánlatát fogadta el azzal az indokolással, hogy műszakilag megalapozottabb. *Figyelő* 1984. 6. sz.)

### *4. A tervezet szerkezete és tartalma*

A szerződéskötés e sajátos folyamatának megfelelően a tervezet voltaképpen *három* nagyobb részre tagolódik:

*a)* kiírás (3—6. §);

*b)* az ajánlat benyújtása (7—9. §);

*c)* az ajánlatok elbírálása — döntés (10—13. §).

E három rész élén azonban a *hatályra* és a versenytárgyalás *típusaira* vonatkozó rendelkezések állnak. Kiemelésre érdemes, hogy a Tervezet bevezeti — a külkereskedelmi monopóliumra figyelemmel — a *nemzetközi* versenytárgyalás fogalmát (2. § (3) bek.), amikor külföldiek is ajánlatot tehetnek.

*ad a)* Kiírás.

*aa)* Mindjárt a tervezet élén egy garanciális szabály szerepel, amely kötelezettséget ró a kiíróra, amikor az 1. § (2) bek. meghatározza, hogy egyáltalán mikor *szabad* versenytárgyalást kiírni.

Ennek *három* feltétele van: *1.* a kiírónak komoly szándéka van a szerződés kötésére; *2.* a szolgáltatás kellő pontossággal meghatározható; *3.* a saját kötelezettséget biztosító fedezet a kiíró rendelkezésére áll. Ez a szabály — ha úgy tetszik: alapelv — a komolytalan, esetleg csak tájékozódást szolgáló, „szédelgő" jellegű kiírásoktól kívánja megóvni az ajánlattevőket.

*ab)* A tervezet foglalkozik a kiírás *közzétételével,* majd a kiírás *tartalmával.*

*Általános* érvénnyel azt a követelményt támasztja, hogy annak elegendő adatot kell tartalmaznia arra nézve, hogy az ajánlattevők eldönthessék: egyáltalán pályázzanak-e (3. § (3) bek.). Ennek anyagi vonzata is van: a kiírási dokumentáció megvásárlása.

Eme általános szabály mellett *konkrétan* is meghatározza a tervezet a kiírás *minimális* tartalmát. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy ezek között *nem* szerepel az ár, hiszen ez az egyik legfontosabb versenytényező. (Hazai versenytárgyalási kiírásainkban úgyszólván mindig szerepel a — kétségkívül mulatságos — közlés arra nézve, hogy a kiírónak a kiírt munkára, szállításra mennyi pénze van...) A felhívásban meghatározott ajánlatbenyújtási határidőnek olyannak kell lennie, hogy elegendő legyen megalapozott ajánlatok kidolgozására.

*ac)* Foglalkozik a tervezet az *előminősítéssel,* majd rátér a *kiírási dokumentációval* szemben támasztott követelményekre. Alapelvként szögezi le, hogy ajánlatot csak az tehet, aki a dokumentációt megvásárolta. Ennek megfelelően részletezi a dokumentáció minimális tartalmát is „...tartalmaznia *kell...*" — 5. § (2) bek.).

*ad)* A kiíró joga, hogy a kiírást a benyújtási határidő lejárta előtt *módosítsa,* vagy *visszavonja.* Újszerű elvet tükröz azonban a tervezet — a módosításban kétségkívül benne rejlő visszaélés lehetőségére tekintettel —, amikor egyfelől kizár ezzel kapcsolatban a kiíróval szemben támasztható bármilyen, költségtérítési igényt, másfelől ez alól az elv alól mindjárt kivételt is tesz.

Kimondja, hogy az ajánlattevők igényt tarthatnak költségtérítésre, *ha* a felmerült költség a kiírónak valamely, a versenytárgyalással kapcsolatos *kötelezettsége megszegésére vezethető vissza.*

Milyen kötelezettségszegésről lehet szó? Ha pl. a kiíró arra használja ki az utolsó pillanatbani módosítást, hogy ezzel lehetősége nyíljon valamennyi ajánlat visszautasítására (vagyis egyszerűen „meggondolta magát"), ezzel megszegte azt a szabályt, amelyik csak az erre irányuló komoly szándék esetén *engedi meg* a kiírást (ld. fent az 1. § (2) bek.-hez írottakat).

*ad b) Az ajánlatok benyújtása*

*ba)* Az ajánlattevők alapvető kötelezettsége az ajánlatnak legkésőbb a kiírásbeli határidőig történő *benyújtása.* Ezzel összefüggésben tartalmi és alaki szempontok szerint részletezi a tervezet az érvénytelen ajánlatok kérdését, hozzátéve, hogy ezt a kiíró — ha az érvénytelenség felbontás nélkül is megállapítható — nem is jogosult felbontani, egyébként pedig köteles felbontás után visszaküldeni (7. § (3) és (4) bek.).

*bb)* Lehetőséget ad a Tervezet *vagylagos* ajánlat tételére is, ami alatt olyan ajánlat értendő, amikor az ajánlattevő amellett, hogy bead egy, a kiírásnak megfelelő ajánlatot, emellett egy másikat is bead, amely nézete szerint a kiírt szolgáltatás jobb, hatékonyabb, korszerűbb, olcsóbb stb. megvalósítási variánsa. Alapelv ugyanis, hogy — mint arra már utaltunk: 3. pont *ad a)* — az ajánlatnak oly mértékben meg kell felelnie a kiírásnak, hogy annak egyszerű elfogadásával a szerződés létrejöhessen. Az 5. § (2) bek.-be foglalt — egyébként a kiíró oldalán kötelezettségként megfogalmazott — követelmény implicite ugyanis az ajánlattevő számára a fenti követelményt jelenti. Vagyis: mást, mint amit a kiírás kíván, az ajánlattevő nem ajánlhat meg, ám *emellett* tehet ajánlatot másik megvalósítási módra *is.*

*bc)* Foglalkozik a tervezet a bánatpénz kérdésével is, leszögezve azt a sok gyakorlati problémát megoldó szabályt, hogy a kiíró köteles azt az elbírálást, illetve a kiírás esetleges visszavonását követően *haladéktalanul* visszaadni az ajánlattevőknek.

*bd)* Az ajánlatok *felbontása* ugyancsak számos gyakorlati problémát okozott: a tervezet garanciális okokból, és a későbbi jogviták bizonyítási problémáinak elkerülése céljából nemcsak azt szögezi le, hogy a felbontásról jegyzőkönyvet *kell* vezetni (9. § (1) bek.), hanem azt is, hogy a jegyzőkönyvet bármely ajánlattevőnek *ki kell adni.*

Tekintettel arra, hogy a felbontás a gazdasági verseny egyik legfontosabb színtere — itt szereznek tudomást a partnerek egymás ajánlatairól, ez kényszerítheti ki (többek között) a saját üzletpolitika megváltoztatását —, a tervezet kötelezővé teszi az ajánlatok lényeges tartalmának *ismertetését* és példálódzva („...különösen...") fel is sorol néhány adatot (9. § (3) bek.). Nem lenne tehát lehetőség arra, hogy az ajánlattevő — amint ez gyakori — egyszerűen megtiltsa ajánlata tartal-

mának ismertetését arra hivatkozva, hogy az üzleti titkát képezi...

*ad c) Az ajánlatok elbírálása — döntés*

*ca)* Az elbírálás kapcsán szögezi le a tervezet a versenytárgyalás, mint sajátos jogintézmény *conditio sine qua non*-ját: az ajánlat módosításának tilalmát. Sem az ajánlattevő nem jogosult azt módosítani, sem a kiíró nem jogosult a módosítási javaslatot elfogadni (10. § (2) bek.).

A döntés alapelve, hogy a szerződést az *összes* feltétel — tehát nem csak az ár — értékelése alapján *legkedvezőbbnek* bizonyult ajánlat tevőjének *kell* odaítélni (10. § (5) bek.). A kiíró természetesen nem köteles valamelyik ajánlatot elfogadni, sőt akár valamennyi ajánlatot visszautasíthatja, ha pl. egyiket sem tartja megfelelőnek.

A döntést egyébként a kiírás szerinti határidőre meg kell hozni, és erről az ajánlattevőket írásban értesíteni kell.

*cb)* A *jogvitákra* (is) tekintettel a tervezet úgy foglal állást, hogy a versenytárgyalási jogviszonyra a magyar jog szabályait kell alkalmazni (13. § (1) bek.), amely azonban *nemzetközi* versenytárgyalás esetén nem érinti a megkötendő szerződés tekintetében a felek jogválasztási jogát. Alkalmazandók tehát a tervezet szabályai mellett pl. adott esetben a Ptk, de különösen a tisztességtelen gazdasági tevékenység tilalmáról szóló 1984. évi IV. tv. szabályai. Ezen utóbbiak közül is kiemelendő a verseny korlátozásának — ad quo versenytárgyalás: az összejátszásnak — tilalmára vonatkozó 12. §-a.

### *5. A versenytárgyalás eredményének vitássá tétele*

*5.1.* Mit vitathatnak a felek? Mindenekelőtt az *ajánlattevők* vitathatják a döntés szabályszerűségét, azaz a versenytárgyalásokra vonatkozó jogszabály előírásainak kiíró általi megtartását, illetve megsértését.

Vitathatja másfelől a *kiíró* e szabályok ajánlattevők általi megsértését, de tágabb értelemben — a 13. § (1) bek. értelmében — a versenytárgyalási jogviszonyra irányadó egyéb jogszabályok megsértését is.

*5.2.* A tervezet nem szól konkrétan a támasztható igényekről, de az alapvető igény értelemszerűen a versenytárgyalás *eredményének megsemmisítése.* Vonatkozik ez akár az ajánlattevők összebeszélése révén becsapott kiíróra, akár a kiíró és az egyik ajánlattevő összebeszélése révén becsapott többi ajánlattevőre.

Más szóval: a megsemmisítés *első* esetben a kiírónak a szerződés megkötése alóli mentesülését jelentené akkor is, ha döntésében már valamelyik ajánlattevőnek odaítélte a szerződést. A *második* esetben a kijátszott többi ajánlattevő követelhetné a versenytárgyalás eredményének, tehát a döntésnek a *megsemmisítését.*

Megjegyzendő, hogy az esetleg a jogvita idején *mégis megkötött szerződés* — mint jogszabályba ütköző, illetve annak kijátszásával kötött — amúgy is semmis lesz, de ugyanerre hivatkozhat — nézetünk szerint — az első esetben az ajánlattevők összebeszélésével kijátszott kiíró is a már aláírt szerződés tekintetében.

*5.3.* Milyen igényt támaszthatnak ezen kívül a felek? A *kiíró* értelemszerűen követelheti *kára* megtérítését.

Az *ajánlattevő* számára azonban a tervezet — a nemzetközi tapasztalatokkal, jogi szabályozással összhangban — következetesen *kizár* bármiféle költségtérítési igényt. Minthogy azonban versenytárgyalási jogviszonyt tételez, a szabályozás ennél differenciáltabb.

Láttuk, hogy a tervezet számos kötelezettséget ró a kiíróra (pl. 1. § (2) bek., 3. § (3) és (4) bek., 4. § (3) bek., 5. § (2) bek., 7. § (3) és (4) bek., 8. § (3) bek., 9. § (1) bek., 12. §). Mindezek az ajánlattevő oldalán jogosultságként jelentkeznek. (Ugyancsak számos kötelezettség terheli az ajánlattevőt is: 4. § (2) bek., 5. § (1) bek., 7. § (1) bek., 8. § (1) bek. stb.).

Mindezek alapot adnak arra, hogy a tervezet egyes kötelezettségek megszegéséhez konzekvenciát, nevezetesen: *a felmerült költségek megtérítésének* kötelezettségét rója a kiíróra — bizonyos esetekben *kivételt* téve az általános elv alól.

A költségtérítési kötelezettség a tervezet több helyén felbukkan. *Általános* érvénnyel a döntéssel kapcsolatban mondja ki a tervezet — a döntéssel kapcsolatos költségtérítés általános tilalmához kapcsolódó kivételként, mégis a költségtérítés *általános* szabályaként —, hogy mégis igényt tarthat költségtérítésre az ajánlattevő, *ha a felmerült költség a kiírónak a versenytárgyalással kapcsolatos valamely kötelezettsége megszegésére vezethető vissza* (10. § (7) bek.).

*Konkrét* kötelezettségszegésekhez kapcsolódóan pedig a kiírás módosítása vagy visszavonása (6. § (2) bek.), valamint valamennyi ajánlat visszautasítása (11. § (2) bek.) kapcsán van szó költségtérítésről. (Bár a tervezet következetesen költségtérítésről beszél, nyilvánvalóan az okozott *károk* megtérítésének sincs akadálya a Ptk általános szabályai szerint.

### *6. Tárgyalások a kiíró és az ajánlattevők között*

A tervezet a tárgyalások régóta sürgetett *tilalma* alapján áll. Nemzetközi tapasztalatok, összehasonlító jogi vizsgálatok azonban azt mutatják, hogy ezt az elvet ebben a szigorú formában nem lehet fenntartani, azonban a *kivételeket* magának a jogszabálynak kell *taxative* tartalmaznia.

A kivételek *két* csoportra oszthatók:

*a)* tárgyalás az ajánlat benyújtása előtt;

*b)* tárgyalás az ajánlat benyújtása után.

*ad a) Az ajánlat benyújtása előtt* akkor van lehetőség tárgyalásra, *ha* a szolgáltatás jellege (nagy volumenű, különösen bonyolult) ezt indokolja. Ekkor — a kiírásban rögzített módon — lehetőséget kell adnia a kiírónak a vele való *konzultációra.*

A konzultáció azonban csak két megkötéssel lehetséges: *1.* kizárólag a kiírási dokumentáció értelmezésére vonatkozhat; *2.* a kiíró által adott közlést azonnal a többi ajánlattevő tudomására kell hozni (5. § (5) bek.).

*ad b) Az ajánlat benyújtása után* *két* esetben van lehetőség tárgyalásra:

*ba) fenntartásos* ajánlat „megmentése" érdekében;

*bb)* az ajánlatokkal kapcsolatos *felvilágosítások* szükségessége esetén.

*ad ba)* Minthogy az ajánlatoknak a kiírást kell követniük — eltérésre csak vagylagos ajánlatban van lehetőség —, a kiírással szembeni *fenntartások,* vagy *eltérések* esetén — ha a kiíró egyébként megfontolandónak tartja az ajánlatot — mód van arra (10. § (1) bek.), hogy azt ne kelljen emiatt azonnal visszautasítania. A fenntartások visszavonására való felszólítás értelemszerűen a felek közötti érintkezést tesz szükségessé.

*ad bb)* Ugyancsak előfordulhat, hogy az ajánlatok egyes pontjai nem világosak a kiíró számára: ilyenkor (10. § (3) bek.) az ajánlattevőktől *felvilágosítást* lehet kérni.

* * *

Természetes, hogy a jogi szabályozás — mint azt a jogászok unos-untalan hangoztatják — önmagában nem

tudja és nem is fogja megoldani a beruházások minden gondját. Ehhez gazdasági feltételek megteremtésére, komoly gazdaságpolitikai elhatározásokra is szükség van.

Azt sem lehet viszont tagadni, hogy a maga területén egy jogszabály is sokat tehet, ha mást nem, hát csökkenti a versenytárgyalások eddigi lefolyása során jelzett nem jelentéktelen népgazdasági veszteségeket. Továbbmenve viszont az is igaz, hogy mindehhez egy jogszabály megalkotása még mindig kevés: annak következetes — mind bírósági, mind (akár) piacfelügyeleti — *alkalmazására* van szükség. Enélkül — mint oly sok más jogszabály — a tervezet (esetleg valamilyen formában történő jogszabállyá válása esetén is) papíron fog maradni.

## Tervezet a versenytárgyalások új jogi szabályozásáról*

### *A törvényerejű rendelet hatálya*

1. § (1) E törvényerejű rendelet szabályait kell alkalmazni minden, Magyarországon kiírt versenytárgyalásra. A törvényerejű rendeletben foglaltaktól eltérni csak az ezen jogszabályban meghatározott esetekben szabad.

(2) Versenytárgyalás kiírására akkor kerülhet sor, ha a kiírónak komoly szándéka van a szerződés megkötésére, a szolgáltatás kellő pontossággal meghatározható és a kiíró rendelkezésére áll a saját kötelezettségét biztosító fedezet.

### *A versenytárgyalás típusai*

2. § (1) A versenytárgyalás belföldi vagy nemzetközi, nyilvános vagy zártkörű.

(2) Belföldi a versenytárgyalás, ha csak magyarországi ajánlattevők tehetnek ajánlatot, nemzetközi, ha külföldi ajánlattevők is.

(3) Nemzetközi versenytárgyalást csak a külkereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályok figyelembevételével szabad kiírni.

(4) Zártkörű a versenytárgyalás, ha csak a kiíró által megjelölt lehetséges ajánlattevők kapnak ajánlati felhívást, minden egyéb esetben nyilvános. Mind a belföldi, mind a nemzetközi versenytárgyalás lehet nyilvános vagy zártkörű.

(5) Zártkörű versenytárgyalást kell tartani, ha a nyilvánosság nyomós közérdeket sértene; zártkörű versenytárgyalást lehet tartani, ha a teljesítésre csak meghatározott ajánlattevők alkalmasak.

### *A versenytárgyalás meghirdetése: a versenytárgyalási felhívás*

3. § (1) A nyilvános versenytárgyalást legalább az „Árszabályozás és Termékforgalmazás" című hivatalos lapban kell meghirdetni. Nemzetközi versenytárgyalást ezen kívül legalább a Külkereskedelmi Értesítőben is meg kell hirdetni.

(2) Zártkörű versenytárgyalás esetén a lehetséges ajánlattevőknek közvetlenül, egy időben kell megküldeni a versenytárgyalási felhívást.

(3) A versenytárgyalási felhívásnak elegendő adatot kell tartalmaznia ahhoz, hogy a lehetséges ajánlattevők eldönthessék, beszerezzék-e a kiírási dokumentációt.

(4) A felhívásnak tartalmaznia kell legalább

— a szolgáltatás megjelölését és fő ismérveit (ideértve szükség esetén a szolgáltatás végzésének helyszínét);

— a kiírási dokumentáció beszerzésének helyét, idejét és feltételeit (az esetleges ellenérték mértékét és kifizetésének módját is);

— minden olyan különleges körülményt vagy korlátozást, amely a lehetséges ajánlattevők körét szűkítheti.

(5) A versenytárgyalási felhívásnak meg kell határoznia az ajánlatok benyújtásának határidejét. Ennek elegendőnek kell lennie megalapozott ajánlatok kidolgozására.

### *A lehetséges ajánlattevők előminősítése*

4. § (1) Nagy volumenű és/vagy különösen bonyolult — különösen nemzetközi — versenytárgyalás meghirdetése esetén a kiíró jogosult előminősítési eljárást lefolytatni. A versenytárgyalási felhívás ilyen esetben erre vonatkozó közlést is tartalmaz és megjelöli az előminősítés feltételeit, a kérelmek benyújtásának és elbírálásának határidejét.

(2) Előminősítési eljárás esetén a lehetséges ajánlattevők a felhívásban megjelölt időpontig

— igazolják működésük cégjogi kereteit;

— igazolják pénzügyi helyzetüket;

— benyújtják általános és speciális referenciáikat.

(3) A kiíró köteles az általa a felhívásban megjelölt időpontig elbírálni az előminősítési kérelmeket és a jelentkezőkkel az elbírálási határidőn belül közölni döntését. A kérelem elutasítását a kiíró nem köteles indokolni.

(4) Előminősítési eljárás esetén ajánlatot csak az tehet, akinek az előminősítési kérelmét a kiíró elfogadta.

### *A kiírási dokumentáció*

5. § (1) A kiíró a lehetséges ajánlattevők rendelkezésére bocsátja a kiírási dokumentációt, általában az önköltségi ár megtérítése ellenében. Ajánlatot csak az tehet, aki a kiírási dokumentációt beszerezte.

(2) A kiírási dokumentációnak tartalmaznia kell mindazon adatot és feltételt, amely lehetővé teszi olyan ajánlat benyújtását, melynek egyszerű elfogadásával a szerződés létrejön.

(3) A kiíró a kiírási dokumentációban útmutatást köteles adni a lehetséges ajánlattevőknek. Ebben közölnie kell az ajánlatok benyújtásának módját (ideértve a titkosság biztosításának eszközeit), a bánatpénz letétbe helyezésének, illetve bankgarancia nyújtásának feltételeit, az ajánlatok felbontásának időpontját, helyét és módját, és közölhet bármilyen egyéb, általa szükségesnek tartott feltételt.

(4) A kiírónak szükség esetén lehetővé kell tennie a kiírási dokumentációt beszerző lehetséges ajánlattevők számára a helyszín megtekintését, esetleges helyszíni vagy egyéb vizsgálatok elvégzését. Ezek helyét, idejét, módját az útmutatónak kell tartalmaznia.

(5) Nagy volumenű és/vagy különösen bonyolult szolgáltatásra vonatkozó versenytárgyalási kiírás esetén a kiíró köteles lehetőséget adni az ajánlatok benyújtása előtti konzultációra. Ennek módját ugyancsak az útmutatónak kell tartalmaznia. A konzultáció kizárólag a kiírási dokumentáció értelmezésére vonatkozhat, és minden így megadott közlést köteles a kiíró azonnal valamennyi, a kiírási dokumentációt megvásárolt lehetséges ajánlattevő tudomására hozni.

---

* A Magyar Kereskedelmi Kamara Jogi Tagozatának felkérésére készült tervezet — vö. *Bauer* Miklós—*Sábicz* Irma—*Vörös* Imre: Megújuló versenytárgyalások. Figyelő, 1986. 41. sz.

*A kiírás módosítása vagy visszavonása*

6. § (1) A kiíró jogosult az ajánlatok benyújtására előírt határidőn belül a kiírás valamely feltételét módosítani vagy a kiírást visszavonni. Ezt köteles mindazon helyen közzétenni, ahol a felhívást közzétette. Ha a módosítás vagy visszavonás közzétételéig már sor került előminősítésre, a kiírási dokumentáció beszerzésére vagy az ajánlatok benyújtására, úgy köteles a versenytárgyalásban az adott szakaszban még résztvevőket külön is értesíteni.

(2) A kiíró a kiírás módosítása vagy visszavonása esetén sem köteles a versenytárgyalásban részt vevőkkel szemben költségtérítésre, kivéve, ha a felmerült költség a kiírónak a versenytárgyalással kapcsolatos valamely kötelezettsége megszegésére vezethető vissza.

*Az ajánlatok benyújtása*

7. § (1) Az ajánlattevők ajánlataikat legkésőbb a versenytárgyalási felhívásban megjelölt határidőig, a kiírási dokumentációban meghatározott módon nyújthatják be. E határidőig az ajánlatok visszavonhatók vagy módosíthatók.

(2) Érvénytelen az ajánlat, ha

— az ajánlattételre kiírt időpont után kerül benyújtásra,

— az ajánlattevő a bánatpénzt az ajánlattételre előírt határidőig nem helyezte letétbe vagy nem nyújtott bankgaranciát, illetve ezek nem felelnek meg a kiírás feltételeinek,

— az ajánlat nem felel meg a kiírás szerinti alakszerűségeknek,

— az ajánlattevő az ajánlatban kizárja vagy korlátozza a felhívásban feltüntetett kötöttségi időt.

(3) Amennyiben az ajánlat érvénytelensége felbontás nélkül is megállapítható, az ajánlatot a kiíró nem jogosult felbontani.

(4) A kiíró minden érvénytelen ajánlatot köteles az érvénytelenség megállapítása után haladéktalanul visszaküldeni az ajánlattevőnek.

(5) Ha többen közösen tesznek ajánlatot, a kiíróval szemben az egymás közötti jogviszonyuktól függetlenül egyetemlegesen kötelezettek.

(6) A kiírt szolgáltatás egyes részeire csak akkor lehet külön ajánlatot tenni, ha a kiírás erre lehetőséget adott.

(7) Az ajánlattevő jogosult a kiírás szerinti megvalósítási módra tett ajánlata mellett vagylagos ajánlatot is tenni.

(8) A kiíró jogosult az ajánlati kötöttség meghosszabbítását kérni, az ajánlattevő azonban ennek nem köteles eleget tenni.

*Bánatpénz*

8. § (1) A versenytárgyaláson való részvétel a kiíró bánatpénz letétbehelyezéséhez vagy első felszólításra igénybevehető bánatpénz bankgarancia nyújtásához kötheti. A bánatpénz összegét vagy az erre adott bankgaranciát az ajánlat benyújtásával egyidejűleg kell a kiíró javára letétbe helyezni, illetve megnyittatni.

(2) Ha az ajánlattevő az ajánlati kötöttségének ideje alatt a szerződéskötéstől visszalép, azaz a kiíró felszólítására nem hajlandó az ajánlatának megfelelően szerződést kötni, úgy a bánatpénzt elveszíti, az a kiírót illeti meg.

(3) A bánatpénzletétnek, illetve a bankgaranciának az ajánlati kötöttség lejártától számított 30 napig kell érvényesnek lennie. Amennyiben azonban ezt megelőzően megtörténik az ajánlatok elbírálása, vagy a kiíró a versenytárgyalási kiírást visszavonja, a bánatpénzt, illetve a bankgaranciát az ajánlattevőknek haladéktalanul vissza kell adni, illetve fel kell szabadítani. Kivétel ez alól a versenytárgyalást megnyert ajánlattevő, akinek csak a szerződéskötés után — haladéktalanul — kell a bánatpénzt visszaadni, illetve bankgaranciáját felszabadítani, amennyiben ez nem alakul át valamely, szerződés szerinti pénzügyi biztosítékká.

*A versenytárgyalási ajánlatok felbontása és ismertetése*

9. § (1) Az ajánlatokat a kiírásban közzétett helyen és időben kell felbontani. Az ajánlatok felbontásáról a kiíró köteles jegyzőkönyvet vezetni, amelyet bármely ajánlattevő kérésére köteles annak kiadni.

(2) Zártkörű versenytárgyaláson az ajánlatok felbontásán csak az ajánlattevők lehetnek jelen.

(3) Az ajánlatok felbontásakor ismertetni kell az ajánlatok lényeges tartalmát, különösen az ajánlat szerinti árat, a vállalt határidőt, részleges ajánlat megengedettsége esetén a megajánlott szolgáltatást, vagylagos ajánlat benyújtása esetén a vagylagos ajánlatot is.

(4) A kiíró az ajánlatok felbontásakor köteles megvizsgálni az ajánlatok érvényességi kellékeinek meglétét. Amennyiben már ekkor meg tudja állapítani egy ajánlat érvénytelenségét, úgy köteles ezt azonnal közölni.

*A versenytárgyalási ajánlatok elbírálása*

10. § (1) Amennyiben a kiíró az ajánlatok elbírálása során azt állapítja meg, hogy az ajánlattevő a kiírásban foglaltakkal szemben fenntartással élt, illetve a kiírásban foglaltaktól eltért, felszólíthatja az ajánlattevőt a fenntartás, illetve eltérés visszavonására. A visszavonás megtagadása esetén a kiíró az ajánlattevőt a versenyből kizárhatja.

(2) A jelen szakasz (1) bekezdésében foglaltakon kívül az ajánlattevő nem jogosult az ajánlat módosítására, a kiíró pedig nem jogosult esetleges ajánlat-módosítási javaslatot elfogadni.

(3) Ha az ajánlatok elbírálása során bizonyos kérdések tisztázása szükséges, az ajánlattevőktől felvilágosítást lehet kérni.

(4) Az ajánlatok összehasonlíthatósága érdekében a kiíró köteles az ajánlatok értékelésénél az ajánlatok műszaki tartalmát és egyéb feltételeit azonos szintre hozni.

(5) A szerződést annak az ajánlattevőnek kell odaítélni, aki az ajánlatban foglalt valamennyi feltétel értékelése alapján a legkedvezőbb ajánlatot tette. A legalacsonyabb ár csak akkor döntő, ha az adott ajánlatok egyébként teljes mértékben azonos értékűek.

(6) A kiíró nem köteles döntését indokolni.

(7) Az ajánlattevők semmiféle költségtérítésre nem tarthatnak igényt, kivéve, ha a felmerült költség a kiírónak a versenytárgyalással kapcsolatos valamely kötelezettsége megszegésére vezethető vissza.

*Az ajánlatok visszautasítása*

11. § (1) A kiíró jogosult valamennyi ajánlatot visszautasítani, ha

a) egyetlen ajánlatot sem tart megfelelőnek,

b) az érvénytelen ajánlatok visszautasítása után nem marad legalább két érvényes ajánlat.

(2) Az ajánlattevők valamennyi ajánlat visszautasítása esetén sem tarthatnak semmiféle költségtérítésre igényt, kivéve, ha a felmerült költség a kiírónak a versenytárgyalással kapcsolatos valamely kötelezettsége megszegésére vezethető vissza.

*A kiíró döntésének közlése*

A kiíró köteles döntését az erre előírt határidőn belül meghozni, és annak eredményét az ajánlattevőkkel írásban közölni.

*A versenytárgyalási jogviszonyra irányadó jog, a versenytárgyalási jogviszonyból származó jogviták eldöntése*

13. § (1) A versenytárgyalási jogviszonyra — nemzetközi versenytárgyalás esetén is — a magyar anyagi jog szabályait kell alkalmazni. Nemzetközi versenytárgyalásoknál ez a rendelkezés nem érinti a létrejövő szerződés tekintetében a felek jogválasztási szabadságát.

(2) Nemzetközi versenytárgyalásból fakadó jogviták eldöntése kizárólag a Magyar Kereskedelmi Kamara mellett szervezett választottbíróság hatáskörébe tartozik. Belföldi versenytárgyalásból származó jogviták eldöntésére a magyar polgári eljárásjog szabályai az irányadók.

(3) A jelen szakasz (2) bekezdésében foglaltak nem érintik bármely, a versenytárgyalásban érdekelt félnek azt a jogát, hogy a Magyar Kereskedelmi Kamara Etikai Bizottságához panasszal forduljon.

*Záró rendelkezések*

14. § A jelen törvényerejű rendelet ..... napján lép hatályba.

15. § ..... nappal hatályát veszti a 14/1982. (IV. 22.) MT sz. rendelet, az 58/1982. (X. 12.) PM sz. rendelet, a 21/1983. (VII. 20.) PM sz. rendelet, az ÁFB 501/1983. (PK. 5.) sz. tájékoztatója, valamint a 7001/1984. (PK. 6.) sz. PM irányelv.

## Az európai szocialista országok jogalkotásáról

*Sipos Katalin*

*Szovjetunió*

*1986 második felében* a szovjet jogalkotás már markánsan tükrözi az átalakítás programját. Ez elsősorban a gazdaságirányítás területére vonatkozik, de természetesen más kérdéskörre is kiterjed. Az ismertetést a tárgyalt időszak legnagyobb visszhangot kiváltott jogszabályainak ismertetésével kezdjük.

1987. május elsejétől lépett életbe *az egyéni munkatevékenységről szóló törvény* (Sz. V. V. Sz. 1986. 47. sz. 964. t.), amelyet 1986. november 19-én fogadtak el. Egyéni munkatevékenységnek tekint az új törvény minden olyan, társadalmilag hasznos tevékenységet, amelyet magánszemélyek áru termelésére, térítéses szolgáltatások nyújtására végeznek, amely azonban nem kapcsolódik munkaviszonyukhoz. Az állam ösztönzi, hogy az egyéni munkatevékenységgel foglalkozó személyek lépjenek szerződéses kapcsolatba az állami, szövetkezeti vállalatokkal és a jogszabályban előírt módon szövetkezeteket, önkéntes társulásokat hozzanak létre.

Nem engedélyezik az olyan egyéni munkatevékenységet, amely bérmunkát alkalmaz nem munkából származó jövedelemszerzés céljából, illetve egyéb társadalmi érdekek rovására. Egyéni munkatevékenységgel szabadidejükben a társadalmi termelésben részt vevő nagykorú állampolgárok, valamint háztartásbeliek, rokkantak, nyugdíjasok, egyetemi hallgatók és nagykorú tanulók foglalkozhatnak. A jogszabályban előírt esetekben — a társadalmi szükségletek figyelembevételével — ilyen tevékenységet a társadalmi termelésben nem foglalkoztatott állampolgárok is végezhetnek. Egyéni munkatevékenységet az állampolgárok a velük együtt élő családtagok (házastárs, szülő és egyéb, 16. életévüket betöltött rokon és eltartott) részvételével folytathatnak.

Az új törvény négy fő kategóriát (és csaknem 30-féle munkatevékenységet) állapít meg az egyéni munkavállalás keretében végezhető munkák felsorolásakor: kézműipari-háziipari munkák; lakossági közszolgáltatások; szociális-kulturális tevékenység; egyéb. A törvény hatálya nem terjed ki az állampolgároknak a tudomány, a technika, az irodalom és a művészet terén kifejtett alkotó tevékenységére, valamint az egyszeri, díjazott munkák és a viszonylag csekély munkaráfordítással és ellenszolgáltatással járó tevékenységek végzésére. Tilos az egyéni munkatevékenység: a nagy értékű szőrmék feldolgozása, a vegyi anyagok, gyógyszerek, kábítószerek előállítása, a nemesfém és drágakő felhasználásával készült termékek előállítása, javítása, átalakítása, a fegyverek és lőszerek készítése és javítása, másológépek, pecsétek, sajtótermékek előállítása, játéktermek, fürdők, mutatványosbódék fenntartása, hazárdjátékok és sportfogadás szervezése, az iskolai tantervekben nem szereplő tantárgyak oktatása, színházi rendezvények szervezése terén, valamint tilos egyes szakágakban orvosi tevékenységet folytatni.

Az egyéni munkatevékenységhez az engedélyt az állandó lakóhely szerint illetékes helyi tanács-vb adja ki. Az engedély érvényességi ideje nem haladhatja meg az öt évet. Az engedély kiadását megtagadó döntés ellen a felettes tanácsi szervnél lehet fellebbezni.

Az egyéni munkatevékenységgel foglalkozó állampolgárok állami támogatásban részesülnek: hitelt igényelhetnek, munkájukhoz helyiséget, berendezést bérelhetnek, sőt, alapanyagot és munkaeszközöket is rendelkezésükre kell hogy bocsássanak a Goszsznab helyi részlegei, a vállalatok és a tanácsok.

Azok az egyéni munkatevékenységgel foglalkozó állampolgárok, akiknek ebből származó jövedelme az érvényben lévő jogszabályok értelmében adózás alá esik, jövedelmükről kötelesek nyilatkozatot benyújtani az illetékes vb pénzügyi osztályához. Az adók nagyságát a szerzett jövedelem függvényében és a társadalmi érdekek szem előtt tartásával határozzák meg. Az egyéni munkatevékenység végzésére iparengedéllyel rendelkezők mentesülnek a jövedelemadó alól, mivel az iparengedélyért évi díjat fizetnek. Ez utóbbinak a mértékét azok évi átlagos jövedelméből határozzák meg, akik állami, szövetkezeti vállalatoknál hasonló tevékenységet folytatnak. Egyes területeken a köztársasági minisztertanácsok, illetve a helyi tanácsok feladata annak meghatározása, hogy az egyéni munkatevékenység mely formáihoz kell működési engedélyt kiváltani. A tiltott vagy a megfelelő engedély nélkül végzett egyéni munkatevékenység folytatásából származó jövedelmet a polgári eljárási szabályokban előírt módon állami bevételként behajtják.

A szovjet kormány 1986. augusztus 28-án hozta azt a rendeletét, amely módosította és kiegészítette *a magáncélú ki- és beutazások rendjéről* 1970-ben kiadott szabályzatot (Sz. P. Sz. 1986. 31. sz. 163. t.). Az új rendelkezés értelmében mind az ideiglenes kiutazásra, mind pedig a végleges kivándorlásra vonatkozó kérelmek ügyében legkésőbb egy hónapon belül kell eljárni. Az állandó külföldi tartózkodásra vonatkozóan az ügymenet bizonyos esetekben hat hónapot is igénybe vehet. Viszont maximum három napon belül kell elbírálni a rövidebb idő-

tartamú kiutazásra vonatkozó kérelmet külföldön élő hozzátartozó súlyos betegsége, illetve halála esetén. Az új rendelkezés rögzíti, hogy elutasítás esetén részletes indoklást kell adni. Az elutasított kiutazási kérelem után újabb kérelem csak az elutasítás után hat hónappal nyújtható be; ekkor viszont a korábban beterjesztett dokumentumokat részben vagy egészében újból figyelembe kell venni. A jogszabályban megszabott határidők a Szovjetunióba bevándorolni szándékozókra is vonatkoztak.

Az új rendelkezés a kérelmek elutasításának lehetséges indokai között sorolja fel azokat az eseteket, amikor a kérelmező: államtitok birtokában van; kivándorlása más szovjet állampolgárok jogait vagy érdekeit sérti; nem tett eleget bizonyos anyagi vagy jogi természetű kötelezettségeinek. Ugyancsak elutasítják azok kérelmét, akik börtönbüntetésüket töltik, vagy büntető eljárás folyik ellenük. Megtagadható a kiutazás engedélyezése akkor is, ha a meghívás olyan személytől származik, aki vétett a kiutazási rendelkezések ellen.

A családegyesítéssel kapcsolatban az új rendelkezés kimondja, hogy az ilyen célú kiutazás engedélyezéséhez ezentúl közvetlen hozzátartozótól (szülő, házastárs, testvér, gyermek) származó személyes meghívólevelet kell felmutatni. A követelmények közé tartozik még annak igazolása, hogy a kivándorolni szándékozót nem terheli adósság. E célból a Szovjetunióban maradó családtagoknak ügyvéd előtt kell nyilatkozatot tenniük, hogy a véglegesen külföldre településvel szemben nincs semmiféle követelésük. Az új utazási rendelkezések 1987. január 1-jén léptek életbe.

A továbbiakban a népgazdaság fejlesztését, *a gazdaságirányítás* tökéletesítését szolgáló jogszabálycsoportot tekintjük át.

A tárgyalt időszak elején emelték törvényerőre a Szovjetunió *1986—1990-re szóló, XII. ötéves népgazdasági tervét* (Sz. V. V. Sz. 1986. 26. sz. 481. t.), az év végén pedig az *1987. évi szovjet népgazdasági tervet* Sz. V. V. Sz. 1986. 47. sz. 959. t.). A tervek fő jellemzője, hogy csak a legfontosabb mutatókat, limiteket és normatívákat tartalmazzák, több központi tervmutatót pedig minisztériumi, köztársasági szintre, vagy közvetlenül az egyesülések, a vállalatok szintjére telepítettek. Az ötéves terv érdekessége, hogy az SZKP 27. kongresszusán meghatározott célszámok közül általában a felső értékeket vették számításba követelményként. Ez vonatkozik az élelmiszer- és az energetikai programra, a fogyasztási cikkek gyártásának és szolgáltatások fejlesztésének programjára. A terv fő feladata, hogy biztosítsa az intenzív fejlesztésre való határozott áttérést. A terv előirányozza a felhalmozás és a fogyasztás egyidejű nagymértékű növelését. A felhalmozás aránya a felhasznált nemzeti jövedelmen belül nagyobb lesz. A megváltozott beruházási politikát tükröző fejezet hatalmas mértékű építési programot ír elő, ugyanakkor felgyorsul az elöregedett gépek és berendezések leírásának üteme.

Mindkét népgazdasági terv jellegzetes vonása a szociális jelleg erősödése. A tervek *komplex szociális fejezetet* tartalmaznak, átfogva a fogyasztási cikkek termelését, értékesítését, a szolgáltatásokat, a szociális-kulturális szféra anyagi bázisát stb. Az éves tervben több életszínvonal-mutatót az ötéves terv előirányzata felett rögzítettek. Ilyen a munkabér és a kolhoztagok közösből származó bevétele, a társadalmi fogyasztási alap, a kulturális-háztartási cikkek termelése, a térítéses szolgáltatások volumene, az átadandó új lakások és számos oktatási és egészségügyi fejlesztés.

A gazdasági mechanizmus korszerűsítésével összhangban folyik *a népgazdaság ágazati irányításának tökéletesítése.* A tárgyalt időszakban jelentős átalakítás történt a szovjet *külkereskedelem irányítási mechanizmusában.* Az SZKP KB és a szovjet kormány 1986. augusztus 19-én közös határozatot hozott a külkereskedelem irányítási rendszerének tökéletesítéséről (Sz. P. Sz. 1986. 33. sz. 172. t.). A legfontosabb szervezeti változás, hogy létrehozták a Szovjetunió Minisztertanácsának *Külgazdasági Állami Bizottságát.* E bizottság irányítja a külgazdasági minisztériumok és főhatóságok tevékenységét külgazdasági kapcsolataik terén. A bizottság élén miniszterhelyettesi rangú elnök áll. Tagjai közé tartoznak azoknak a minisztériumoknak és főhatóságoknak a vezetői, amelyek külgazdasági tevékenységet folytatnak, vagy ahhoz kapcsolódnak.

1987. január elsejétől több mint 20 minisztérium és főhatóság, valamint 70 nagyvállalat és egyesülés kapta meg az export-import műveletek közvetlen lebonyolításának jogát, többek között a tőkés és a fejlődő országok piacán is. Ezekhez *gazdasági önelszámoló külkereskedelmi cégek* tartoznak.

A külkereskedelmi műveleteket az említett állami bizottság és a külkereskedelmi minisztérium együttesen ellenőrzi az összállami érdekek biztosítása céljából. Azok a vállalatok, amelyek egyelőre nem kapták meg a közvetlen külkereskedelmi jogot, a külkereskedelmi minisztérium vagy más minisztérium, főhatóság külkereskedelmi egyesüléseivel kialakított szerződéses kapcsolatok alapján bonyolítják le a termékexportot és -importot.

Az új szabályok értelmében a *vállalatok* gazdasági érdekeltségének növelése érdekében *valutaalapokat* képeznek náluk az export- és importműveletek finanszírozására. Ezekből az alapokból önállóan, vagy külkereskedelmi cégek révén vásárolhatnak különböző anyagokat, berendezéseket, felhasználhatják azt rekonstrukcióra vagy tudományos kutatásra. Az egyesülések és vállalatok valutaalapjait a felettes szervek nem vonhatják el. Az egyesülések, vállalatok és más szervezetek igénylései alapján történő vásárlások teljes egészében bekerülnek az importtervekbe és prioritást élveznek. A vállalatok *devizahitelt* igényelhetnek a külkereskedelmi banktól. Egyidejűleg jelentősen megnő a vállalatok gazdasági felelőssége a tervben szereplő áruexport-feladatok és szerződéses kötelezettségeik teljesítése terén. Nem teljesítés esetén az így keletkezett veszteség kompenzálása a rendelkezésükre álló valutaeszközökből történik.

Széles körű jogokat kaptak a szovjet vállalatok arra, hogy *közvetlen kapcsolatokat létesítsenek más KGST-országok vállalataival.* Önállóan dönthetnek az együttműködés minden kérdéséről, a KGST-partnerek kiválasztásáról, maguk írják alá a gazdasági szerződéseket, önállóan tárgyalnak az árakról. Az ágazati minisztérium javára történő kisebb befizetések kivételével a nemzetközi kooperációs tevékenységből származó összes bevétel teljes egészében a vállalatnál marad.

Kibővülnek *a KGST-országokkal létesítendő közös vállalatok alapításának* lehetőségei. E közös vállalatok önfinanszírozó alapon működnek, széles körű jogokat élveznek külkereskedelmi tevékenységükben, az árak egyeztetésében, a szerződéskötés terén stb. A közös tulajdon alapján a Szovjetunióban vagy más KGST-ország területén létrehozott közös vállalatok nyereségét a létesítéskor bevitt alapok arányában osztják fel a résztvevők között. A szocialista országok kölcsönös kapcsolataiban az együttműködés kiszélesítését szolgálják a *nemzetközi egyesülések és szervezetek,* amelyekben megmarad a nemzeti tulajdon, de koordinált vagy közös tervek alapján együttes a tevékenység. Figyelmet ér-

demel, hogy a közvetlen vállalati kapcsolatok keretében a szovjet *szakemberek KGST-országokba való kiküldetésének új rendjét* is előirányozták. A szolgálati utak szervezésével kapcsolatos kérdésekben közvetlenül a vállalatvezetők jogosultak dönteni.

Az új rendelkezés előirányozza a *tőkés cégekhez* fűződő gazdasági kapcsolatok új formáinak kialakítását is, egyebek közt a műszaki-tudományos és termelési kooperációt, valamint közös vállalatok létesítését. A szovjet állam az új formák alkalmazása során a kölcsönös előnyök elveinek betartásából indul ki, szavatolni fogja a külföldi partnerek érdekeit és jogaik tiszteletben tartását. Ugyanakkor a jövőben is változatlanul követi a külgazdasági tevékenység állami monopóliumának elvét és azt, hogy a külföldi partnerek feltétlenül betartsák a szovjet törvényeket és normákat.

Jelentős szerkezeti átalakításra került sor az *építőipari komplexum irányítási rendszerében* is (Sz. V. V. Sz. 1986. 35. sz. 730. t.; Sz. P. Sz. 1986. 30. sz. 160., 161. t.). Ez a népgazdasági terveknél említett beruházási politika szempontjából érdemel figyelmet. Az átalakítás lényege a következő: a Szovjetunió Állami Építésügyi bizottsága a továbbiakban *szövetségi-köztársasági szintű állami bizottságként (Goszsztroj SZSZSZR)* működik, mely a szovjet minisztertanács állandó szerve az ország építőipari komplexumának irányítása terén. Ez a szerv felelős a beruházásokra vonatkozó párt- és kormányhatározatok végrehajtásáért, az állami gazdasági és szociális fejlesztési tervekben előírt feladatok teljesítéséért, az építőipari tevékenység hatékonyságának növeléséért stb.

A szövetségi köztársaságok jogainak bővítése érdekében a köztársasági építőipari minisztériumok kikerülnek a Szovjetunió Szövetségi-köztársasági szintű építésügyi minisztériumainak a hatásköréből és közvetlenül a köztársaságok minisztertanácsainak lesznek alárendelve. Az OSZSZSZK-ban, a meglévő és a létrehozandó népgazdasági objektumok nagyságrendjére tekintettel, az építkezések irányítása össz-szövetségi minisztériumokon keresztül történik. A Szovjetunió összszövetségi építésügyi minisztériumainak, szám szerint négynek, a létesítése területi elv szerint történt.

A lakásépítés és a szociális létesítmények fejlesztése érdekében a városokban, a megyékben és a határterületeken az ipari építővállalatok keretében szakosított tervező-kivitelező építési szervezeteket hoznak létre, melyek a továbbiakban a helyi szovjet közvetlen alárendeltségébe tartoznak.

A rendelkezések előírják, hogy az átszervezés során jelentősen csökkenteni kell a szövetségi és a köztársasági építési minisztériumok, illetve a helyi építésügyi szervezetek apparátusát. Az igazgatási apparátus csökkentése révén nyert bérmegtakarítás egy része felhasználható a magasan kvalifikált szakemberek bérének kiegészítésére. A vonatkozó kormányrendelet tartalmazza azokat a naturális és értékmutatókat, amelyek az adott területen illetékes össz-szövetségi minisztériumok, a köztársasági minisztertanácsok és az építő-kivitelező szervezetek számára az ötéves és az éves tervek kidolgozásakor kötelezőek.

Az 1987 januárjától az iparban teljes körűvé vált újfajta gazdálkodás egyik legfőbb eleme *a szállítási szerződések teljesítésének* előtérbe állítása (Sz. P. Sz. 1986. 25. sz. 140. t.). 1987-től az iparban, a beruházások területén és egyéb népgazdasági ágazatokban a fő mutató a szerződéses kötelmek teljesítése. A vállalatok eredményességét is főként aszerint értékelik, hogy miként tesznek eleget szállítási kötelezettségeiknek. Százszázalékos teljesítés esetén anyagi ösztönzésre fordítható pénzalapjuk tizenöt százalékkal megnő, viszont minden százaléknyi lemaradás három százalékkal csökkenti az alapot. A jövőben semmiféle jogcímen nem adható mentesítés a szerződésszegések miatt kiszabott kötbérfizetés alól. A szerződéses fegyelem javítását szolgálja az is, hogy a vállalati vezetők bármiféle prémiumot csak abban az esetben kaphatnak, ha a vállalat teljes mértékben és szerződés szerint teljesítette szállításait.

Az iparvállalatok új gazdálkodási rendjében fontos helyet foglalnak el a *minőségi követelmények* (Sz. P. Sz. 1986. 24. sz. 139. t.). Minisztertanácsi rendelet hagyta jóvá a vállalatoknál, egyesüléseknél működő *állami termékátvevő szolgálat (Goszprijomka)* szabályzatát (Sz. P. Sz. 1986. 25. sz. 141. t.). A minőség-ellenőrzés új rendszerét 1986 októberétől kísérleti jelleggel próbálták ki több üzemben, 1987. január elsejétől pedig általános jelleggel vezették be 1500 olyan vállalatnál, amelyek az ország ipari termékeinek közel a felét adják. Ezeknél a vállalatoknál az új állami minőség-ellenőrző bizottságok minden egyéb belső minőség-ellenőrzési funkciót átvettek.

A termékek állami ellenőrzését garantáló szakosított csoportok nem a vállalatokhoz és minisztériumaikhoz tartoznak, hanem a Szovjetunió Állami Szabványügyi Hivatalához; e szerv nevezi ki a vezetőiket is. A termékátvevő bizottságok maguk döntik el, hány emberrel akarják munkájukat végezni. Ez a szám egy közepes gyárnál nem lehet több 10—15 főnél. A csoportok feladata annak ellenőrzése, hogy a műszaki dokumentációnak megfelelően történjen a gyártás. Ellátásukról az a vállalat gondoskodik, amelyhez kirendelték őket, a vállalat köteles biztosítani számukra a szükséges ellenőrző műszereket is. Ha a vizsgált termék nem felel meg az előírásoknak, akkor, lehetőség szerint ki kell azt javítani, vagy végleges selejtként kell elkönyvelni. Ha az átvevő bizottság rossznak minősít egy terméket, akkor meg kell állapítania azt is, hogy a termelési folyamat mely szakaszában történt a minőségromlás. A keletkező költségek minden esetben a termelő vállalatot terhelik.

A szovjet gazdaság *termelőágazataiban* 1987 elejétől *új bérrendszert* vezettek be (Sz. P. Sz. 1986. 34. sz. 179. t.). A bérezés új szabályai az 1950-es évek közepe óta érvényben lévő bérrendszert váltották fel. Az új bérezési rendszer célja, hogy a vállalatokat takarékosabb létszámgazdálkodásra és a termelékenység növelésére ösztönözze. A vállalatok számára az ötéves tervidőszak végéig stabil béralapképzési normákat állapítottak meg, vagyis meghatározták, hogy a vállalatok egységnyi termelésnöveléséhez hány százaléknyi béralapnövelés járul. A jövőben a felettes szervek nem vonhatnak el a vállalati béralapokból, de pótlólagosan sem egészíthetik ki azokat. A vállalatoknak maguknak kell megtermelniük a bérnöveléshez szükséges feltételeket. Ha a vállalat kevesebb munkaerővel is el tudja végezni az adott munkát, akkor a megtakarított munkabér béremelésre használható fel. A béralapnövelési lehetőség ugyanakkor nem a termelés mennyiségéhez kötődik, hanem ahhoz, hogy a vállalat a partnereivel kötött szerződéseket kellő minőségben és határidőre teljesítse.

Ami a bértarifákat illeti, az új bérrendszerben — a vállalati béralap növekedése esetén — a fizikai dolgozók fix béralapja 20—25 százalékkal, a vezetőké, a szakembereké és az alkalmazottaké 30—35 százalékkal növelhető. Kiemelkedő konstruktőrök és technológusok 40—45 százalékos besorolásemelést is kaphatnak. Előnyt élveznek azok az ágazatok, amelyek meghatározzák a tudományos-technikai haladást, vagyis a vas- és a színesfémkohászat, a gépipar és az építőipar.

Az új bérezési rendszer a kiemelkedő képességű műszakiak négy kategóriáját állapította meg, s az alsó és a felső közötti béraránynak legalább 1:1,8-nak kell lennie. A gépiparban dolgozó műszakiaknál nyolc kategória van, az alsó és a felső közötti arány minimum 1:2. Fontos része az új bérezésnek, hogy a műszakiak besorolási béréhez — a munkában elért kiváló eredmények alapján, különösen fontos, felelős munkakör esetén — további, akár ötven százalékos bérpótlék is megállapítható. Az új szabályozás érdekessége, hogy a vállalati vezetők az új, magasabb fizetési kategóriába csak azután sorolhatók, ha a munkások bértarifáit már megemelték.

Az új bértarifákra a vállalat vezetősége a szakszervezettel és a dolgozó kollektívával egyeztetve tesz javaslatot, az engedélyező a minisztérium. A minisztérium feladata, hogy a vállalat számításait megvizsgálva, az ágazati szempontokat figyelembe véve döntsön az új vállalati bértarifa bevezetéséről.

Ismertetésünket a *nemzetközi jog* területét érintő aktusok számbavételével zárjuk. Ezek közül kiemelendő a nukleáris katasztrófák operatív bejelentésére, illetve a nukleáris balesetek vagy sugárveszélyek esetén eszközlendő segítségnyújtásra vonatkozó konvenciók ratifikálása (Sz. V. V. Sz. 1986. 47. sz. 986. t.), továbbá a KGST jogképességére, kiváltságaira és mentességére vonatkozó egyezmény ratifikálása (Sz. V. V. Sz. 1986. 35. sz. 732. t.).

A tárgyalt időszakban került sor még a következő egyezmények ratifikálására: a gazdasági és a tengerhalászati övezet, valamint a *kontinentális talapzat* határairól szóló szovjet—finn megállapodás (Sz. V. V. Sz. 1986. 42. sz. 877. t.); szovjet—líbiai *konzuli* egyezmény (Sz. V. V. Sz. 1986. 31. sz. 595. t.); szovjet—jemeni (JNDK) polgári és büntető *jogsegélyegyezmény* (Sz. V. V. Sz. 1986. 38. sz. 812. t.); *a kettős adóztatás elkerülése* tárgyában megkötött szovjet—japán egyezmény (Sz. V. V. Sz. 1986. 38. sz. 813. t.).

*Horváth Anna*

*Bulgária Népköztársaság*

Az 1986. év II. félévében megjelent bolgár jogszabályok között több figyelmet keltő aktus is található. Ezek többnyire a gazdasági élettel kapcsolatosak, s így mind az államigazgatási, mind a polgári jogot érintik. Ismertetésünkben kitérünk ezen kívül olyan aktusokra is, amelyek ugyancsak a két említett jogág közül csak az egyik területére tartoznak.

1985—86-ban több pártfórum foglalkozott *az ország politikai rendszerének modernizálásával* kapcsolatos kérdésekkel. Az ezeken kialakított álláspontok szellemében került sor a Minisztertanács 1986. VI. 18-i 32. sz. határozatának kibocsátására *a tanácsi funkciók és az igazgatási szervezet tökéletesítéséről.*

A határozat a tanácsokat a műszaki és szociális infrastruktúra egységes beruházóiként, a területfejlesztés stratégiájának felelős szervezőjeként, a lakossági ellátás és kiszolgálás koordinátoraként határozza meg. Részletesen körülírja a körzeti (megyei) és fővárosi, ill. a faluközösségi (járási) és városi kerületi tanácsok hatáskörét. Az infrastrukturális beruházások és az ilyen létesítmények működtetése a tanács és az önigazgatási szervezetek között kötött szerződések alapján valósulnak meg.

A határozat alapján az egyes tanácsok mellett a különböző szakfeladatok ellátásában közreműködő részlegek — mint pl. szociális tanács, a szellemi fejlesztés tanácsa, tervbizottság, koordinációs tanács stb. — kerülnek megalakításra (Dörzsaven Vesztnik — a továbbiakban. *Dr. Veszt. 1986. 51. sz.).* A bolgár gazdasági mechanizmuson belül 1984 óta külön jogi aktus szabályozza a kis- és középvállalatok gazdálkodási rendszerét (Mt. 33. sz. határozata, Dr. Veszt. 1984. 67. sz.).

A most ismertetésre kerülő 1986 július 11-i 42. sz. Minisztertanácsi határozat továbbfejleszti ezeket a szabályokat, amikor a *ráfizetéses kisvállalatoknak más vállalatok irányítása alá helyezéséről* rendelkezik.

Meghatározva azokat az ismérveket, amelyek alapján egy adott kisvállalat ráfizetésesnek minősíthető, a határozat a Bolgár Ipargazdasági Társaság mellett működő Tárcaközi Műszaki-Gazdasági Szakértői Tanácsot bízza meg az ilyen vállalatokról évenként elkészítendő jegyzék összeállításával, mely jegyzéket a Minisztertanács mellett szervezett Gazdasági Tanácsnak kell jóváhagynia.

A határozat célja olyan intézkedési tervek elkészítésére való ösztönzés akár az érintett kisvállalat munkakollektívája, akár gazdasági egyesülések, akár más vállalatok vagy éppen menedzserek testülete által, amellyel a ráfizetéses kisvállalatok tevékenysége megújítható, vagy a hatékonyabb termelés érdekében átszervezhető. A vállalt megújítás saját tőkével vagy bankkölcsön igénybevételével végezhető el.

A szóban forgó kisvállalatoknak más gazdálkodóegységekhez való átirányítására rendszeresen pályázatokat ír ki a fent nevezett Szakértői Tanács, s a pályázat odaítéléséről a Gazdasági Tanács dönt.

A határozat arról is intézkedik, hogy az egyes gazdasági szervezetek hatékonyságával kapcsolatos értékelések megfelelő nyilvánosságot kapjanak *(Dr. Veszt. 1986. 57. sz.).*

Ugyancsak a gazdálkodás szervezettségét kívánja szolgálni a Minisztertanács 1986. VII. 25-i 47. sz. határozata is, amely tételesen szabályozza *a vállalatok és a tanácsok felelősségét a belső piac állapotáért* és stabilizálásáért.

A határozatban pontosan megnevezett állami főhatóságok és a központi szövetkezeti szerv a tanácsokkal és a gazdálkodó szervekkel azonosan teljes felelősséget viselnek a lakossági ellátás megfelelő színvonaláért. Ennek érdekében kidolgozásra került a belső piac helyzete rendszeres havi értékelésének rendszere. Az értékelés fő ismérve a fogyasztói szükségletek kielégítésének foka.

A piaci kereslet kielégítésének hiányosságaiért a hiányt okozó vállalattal szemben *szankciók* kerülnek alkalmazásra, úgy mint a nyereségalap ill. a béralap maximum 20%-os csökkentése, a nyereségrészesedés és céljutalmak csökkentése; de az állami szállítások hiányosságaira visszavezethető elmaradások figyelembevételével. A szankciók további síkját jelenti, hogy a közfogyasztási cikkek helyett gyártott luxuscikkekből eredő teljes bevételt elvonják a vállalattól az állami költségvetés javára.

Ugyanakkor a területi önellátás alapkövetelményének és a piaci kereslet kielégítésének érvényesítése céljából a határozat teljes szabadságot biztosít a kereskedelmi egységeknek a magángazdaságokból kikerülő élelmiszerek és egyéb mezőgazdasági termékek, ill. a gazdaságok termékfeleslegének felvásárlására és forgalomba hozatalára. Ezen kívül ösztönzik a nagygazdaságokat is a szerződéses kötelezettségeik teljesítése után fennmaradó termányeik és állati termékeik szabadpiaci értékesítésére.

Emellett a termelő és kereskedelmi vállalatok részére lehetővé teszi a határozat, hogy a tevékenységük bővítéséhez, a hatékonyság növeléséhez szükséges beruházások, felújítások, korszerűsítések elvégzése érdekében sza-

badon és korlátlanul felhasználhassák saját anyagi erőforrásaikat vagy bankkölcsönt vegyenek fel.

A határozat a továbbiakban részletesen szól a piacfelügyelet—árellenőrzés feladatairól, az ezért felelős szervekről és felelősségük mértékéről *(Dr. Veszt. 1986. 61. sz.)*.

*A polgári jog* területén figyelmet érdemlő *törvény* jelent meg az *állampolgári tulajdonról* szóló 1973. évi törvény *módosításáról* és kiegészítéséről.

A módosítás a hatályos szabályokat több ponton érinti, melyek közül néhány új rendelkezés elvi jelentőségű.

Ezek egyike azt a lehetőséget jelenti, hogy a korábbi szabályokkal szemben az állampolgárok egy családon belül *2 lakással is rendelkezhessenek*. A két lakás tulajdonjogának egyik lehetséges esete, amikor a házasfelek a házasság megkötése előtt szerzett külön lakásaikat együttélésük alatt is megtarthatják. A törvény arról is rendelkezik, hogy a család által ki nem használt ilyen jogos *lakás bérbeadható*, és ha valamelyik családtagnak utóbb a bérbeadott lakásra szüksége lesz, *a bérleti viszonyt megszüntetik*, s az onnan *kiköltöző bérlőnek a helyi tanács 3 hónapon belül köteles lakást biztosítani*.

Az új szabályozás másik elvi jelentőségű területe *a munka nélkül szerzett jövedelmek* elleni harc.

Ennek keretében a törvény intézményesíti meghatározott személyek esetében a rendszeres jövedelembevallást, más esetekben az ad hoc indokoltnak látszó jövedelembevallás elkészítését; továbbá megteremti a feltételeket az ilyen jövedelmek kivizsgálásához, amennyiben megyei szinten speciális bizottságok alakulnak az ilyen ügyek kivizsgálására igen széles körű, állandó tagsággal; leírja a törvény e bizottságok eljárását, majd ennek folytatásaként szabályozza az ilyen ügyek bírósági útra terelését a munka nélkül szerzettnek nyilvánított jövedelmek teljes vagy részleges elvonása céljából. Szabályozást nyert az ezzel kapcsolatos zár alá vétel, valamint a hivatalból való feljelentés kötelezettsége, és ez utóbbival összefüggésben a hivatalos személlyel szemben a szabálysértési felelősség megállapítása *(Dr. Veszt. 1986—88. sz.)*.

Végül a napjainkban több szocialista országban is aktualizált *alkoholizmus elleni harc* jegyében született a Minisztertanács 1986. XI. 21-i 67. sz. határozata.

A határozat által megfogalmazott célkitűzés rendkívül fontos össznépi politikai, gazdasági, szociális és pedagógiai feladat azonnali intézkedésekként írja elő:

*a)* a serdülőkorúak tekintetében az alkoholfogyasztás teljes megszüntetését,

*b)* a lakosság többi része tekintetében az alkoholfogyasztás jelentős korlátozását,

*c)* az ittasság és alkoholizmus megnyilvánulásainak határozott felszámolását.

A fentiek érdekében a most folyó ötéves terv során

*1.* 10%-kal csökkenteni kell a tömény szeszes italok belső piacra való termelését,

*2.* 1987. március 31-ig programot kell kidolgozni a szőlő- és gyümölcsfaültetvények fajtaszerkezetének olyan átalakítására, amelyben a bor és szesz előállítására való alkalmassággal szemben a desszertfajták kapjanak nagyobb szerepet,

*3.* 1987. január 1-től csökkenteni kell a tömény szeszes italok behozatalát,

*4.* 1986. december 1-től eszpresszókban, büfékben, éttermekben, kultúrházakban stb. teljesen meg kell szüntetni a szesztartalmú italok kiszolgálását és eladását, ill. tilos tömény italok forgalmazása a sörözőkben, vállalati éttermekben, és a közétkeztetés intézményeiben munkanapokon, 18 óra előtt. Kivételt képeznek a nemzetközi turizmust kiszolgáló, valamint a luxuskategóriájú intézmények és az esküvői ünnepségek alkalmai.

Az alkoholizmus elleni küzdelemből következő feladatokat és a végrehajtásukért felelős szerveket a határozat részletesen felsorolja. Az előbbiek között megtalálható a tilalmaktól kezdve az alkoholmentes életvitel ösztönzésén át a gyümölcsfelhasználás egészséges formáinak elősegítéséig, az adózás rugalmas alakításától az ellenőrzésen át a szabálysértési és büntetőjogi felelősségig az egész országot mozgósító intézkedések minden célravezetőnek tűnő formája *(Dr. Veszt. 1986. 92. sz.)*.

*Trócsányi László*

*Csehszlovák Szocialista Köztársaság*

1986 második felében a Sbírka Zákonů 15—27. számaiban közzétett jogszabályok közül különösen az alábbiak tarthatnak érdeklődésre számot:

Átfogó jellegénél fogva a Csehszlovák Szocialista Köztársaság népgazdasága 1986—1990. évi fejlesztésének állami tervéről szóló törvény (törvény a 8. ötéves tervről) érdemel elsősorban említést. A törvény első része a 8. ötéves terv fő feladatait határozza meg, a második rész az egyes ágazatok és a gazdasági részlegek fő feladataival foglalkozik, ideértve a tudományos-műszaki fejlesztés érvényesítését, míg a harmadik rész a 8. ötéves terv végrehajtásának feltételeit határozza meg.

Hasonló jellegű az 1987. évi állami költségvetésről szóló 82/1986. Sb. sz. törvény. A társadalmi-gazdasági fejlődés meggyorsításának szükségleteiből indul ki, és megkülönböztetett figyelmet szentel a tudományos-műszaki fejlesztésnek.

A Cseh, illetve a Szlovák Szocialista Köztársaság szintjén négy törvény csatlakozik ezekhez a központi szabályokhoz, éspedig a Cseh Nemzeti Tanács 87/1986. Sb. sz. törvénye a nyolcadik ötéves tervről és 88/1986. Sb. sz. törvénye az 1987. évi állami költségvetésről, illetve a Szlovák Nemzeti Tanács 83/1986. Sb. sz. törvénye a nyolcadik ötéves tervről és a 84/1986. Sb. sz. törvénye az 1987. évi állami költségvetésről.

Az irányítás korszerűsítését kívánja szolgálni az Állami Tudományos-Műszaki és Beruházásfejlesztési Bizottság 57/1986. Sb. sz. hirdetménye az irányítás automatizált rendszereinek kiépítéséről. A hirdetmény szabályozza az automatizált irányítási rendszerek előkészítésének, megoldásának, bevezetésének és innovációjának módját valamennyi államigazgatási szervezet és szocialista szervezet vonatkozásában. Innováció alatt a jogszabály az eddiginél magasabb minőségű automatizált rendszerek kiépítését érti, elsősorban a számítórendszerek tökéletesítésével és az irányítási rendszer módosításával összefüggésben. Részletesen rendelkezik a jogszabály a feladatok dokumentációjáról, a rendszer bevezetésének céljáról és tartalmáról, a jóváhagyási és módosítási eljárásokról.

A fogyasztók védelmét kívánják elősegíteni a Cseh Nemzeti Tanács 63/1986. Sb. sz. törvénye a Cseh Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Felügyelőségről, illetve a Szlovák Nemzeti Tanács 70/1986. Sb. sz. törvénye a Szlovák Mezőgazdasági és Élelmezésügyi Felügyelőségről, továbbá a Cseh Nemzeti Tanács 64/1986. Sb. sz. törvénye a Cseh Kereskedelmi Felügyelőségről és a Szlovák Nemzeti Tanács 71/1986. Sb. sz. törvénye a Szlovák Kereskedelmi Felügyelőségről. Az időszerű feladatok sorában egyik súly-

ponti kérdés a lakosság létszükségleteinek jobb kielégítése élelmiszerekkel. E feladatok teljesítése nagy igényeket támaszt a termeléssel szemben, de e téren a szakosított állami szervekre is fontos feladatok hárulnak. Ezért a korábbi gyakorlattól eltérően egyetlen szervezet létesült a két országrészben a mezőgazdasági és élelmiszer-ipari termékek minőségének ellenőrzésére. A belkereskedelmi ellenőrzést is hatékonyabbá kívánták tenni, amennyiben a Cseh, illetve Szlovák Kereskedelmi Felügyelőség hatáskörét minden belkereskedelmi tevékenységet kifejtő szervezetre kiterjesztették.

A környezetvédelem szempontjából jelentős a Cseh Nemzeti Tanács 65/1986. Sb. sz., illetve a Szlovák Nemzeti Tanács 72/1986. Sb. sz. törvénye a természetvédelmi törvények módosításáról. Az új törvények alapvető célja, hogy hatékonyabb eszközt adjanak a társadalom kezébe a természet és a tájvédelmi körzetek, az állatok és növények védelméhez az önkényes pusztítással és fosztogatással szemben. A jogszabály értelmében fokozottan és rendszeresen kell ellenőrizni a természetvédelmi szabályok megtartását.

Ehhez kapcsolódva érdeklődésre tarthat számot a Szlovák Szocialista Köztársaság kulturálisügyi minisztériumának 60/1986. Sb. sz. hirdetménye a védett ásványi fajtákról. A védetté nyilvánítás tudományos, kulturális vagy esztétikai értékükre figyelemmel történik. A védett ásványi fajták jegyzékét a hirdetmény melléklete tartalmazza. Aki ilyen ásványi fajtát talál, köteles azt a járási (községi) nemzeti bizottságnak, az illetékes múzeumnak vagy állami természetvédelmi szervezetnek bejelenteni. Rendelkezik a jogszabály az ilyen ásványi fajták begyűjtéséről és azok őrzéséről.

Az egészségügyi igazgatás területén a Cseh Nemzeti Tanács 66/1986. Sb. sz., illetve a Szlovák Nemzeti Tanács 73/1986. Sb. sz. törvénye érdemel említést a terhesség mesterséges (művi) megszakításáról. A törvények lehetőséget adnak arra, hogy a nőgyógyászati gyakorlatban alkalmazzák a terhességmegszakítás korszerű módszerét, a terhesség megszakítását annak legkorábbi szakaszában. Ez a módszer jelentős mértékben elősegíti a nők egészségének védelmét. A nő szabadon dönthet nemkívánatos terhességének megszakításáról, s ehhez nem kell okot felhoznia. A törvények végrehajtásáról a Cseh Szocialista Köztársaság egészségügyi minisztériuma 75/1986., illetve a Szlovák Szocialista Köztársaság egészségügyi minisztériuma 74/1986. Sb. sz. hirdetményével gondoskodott.

A szövetségi pénzügyminisztérium 61/1986. Sb. sz. hirdetményével újólag szabályozta a nemzeti vagyon ideiglenes kezelését, és egyidejűleg 86/1977. Sb. sz. hirdetményét hatályon kívül helyezte. Az olyan nemzeti vagyon ideiglenes kezelésének szabályozásáról van szó, amelynél az állam által történő megszerzésénél nem világos, hogy azt mely állami szervezetnek kell kezelnie, vagy amelyről megállapítják, hogy egyetlen állami szervezetnek sem áll kezelésében. Szabályozza az ideiglenes kezelésre vonatkozó illetékességet, megállapítja a nemzeti vagyonról való gondoskodás szabályait, annak nyilvántartását a járási nemzeti bizottságok részéről, az azzal való rendelkezés lehetőségeit, a korábbi tulajdonos kötelezettségeinek alakulását az állam által kezelt vagyon tekintetében.

A szövetségi külkereskedelmi minisztérium 51/1986. Sb. sz. alatt a 44/1974. Sb. sz. vámtörvény új végrehajtási utasítását bocsátotta ki. Az új jogszabály a külkereskedelmi kapcsolatok lebonyolítását kívánja elősegíteni.

Végül az iskolaügyi igazgatás köréből említést érdemel a Cseh Szocialista Köztársaság iskolaügyi minisztériumának 49/86. Sb. sz. hirdetménye a különleges gondozást igénylő ifjúság iskoláiról. Meghatározza az ilyen iskolák típusait és elnevezését, létesítésük és megszüntetésük szabályait, az egyes osztályokba beosztható tanulók számát, különleges szervezeti szabályokat állapít meg az ilyen iskolák tekintetében, rendelkezik a tanítási időről és a tanulók osztályozásáról, valamint egyéb részletekről.

*Ijjas István*

*Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság*

1986 második félévében 47 szövetségi törvényt és számos jelentős jogszabályt tettek közzé a JSZSZK Hivatalos Lapjában.

Az államigazgatási jog területén elsősorban az általános közigazgatásról szóló törvény egységes szerkezetbe foglalt szövege (Službeni List — a továbbiakban: Jhl. 47/86. sz.) érdemel figyelmet. Az eredetileg 1956-ban hozott törvényt többször módosították, ismételten megjelent már egységes szövegbe foglalt változata. A jelen törvény az 1978. év óta történt kiegészítések és módosítások alapján készült hatályos szöveg. A változások különösen a köztársaságok és tartományok közigazgatási eljárásban lényegesen bővült hatásköre szempontjából jelentősek. Érdekesek a mikrofilm alkalmazására vonatkozó új rendelkezések, s a módosítások a szakértői szemle vonatkozásában. Fontosak a nemzetiségek nyelvhasználatának egyenjogúságáról szóló rendelkezések is.

Figyelmet érdemel a Szövetségi Végrehajtó Tanács ügyrendjének módosításáról és kiegészítéséről szóló határozat (Jhl. 29/86. sz.), mely a Tanács keretében három új bizottságot, a Tervezési és Folyó Gazdasági és Szociálpolitikai Bizottságot, Fejlesztésstratégia Megvalósítási Bizottságot és Inflációellenes Politika Megvalósítási Bizottságot hozott létre, meghatározva feladataikat azzal, hogy összetételüket és tagjaik számát a Tanács állapítja meg.

Műszaki jellegű, a vonatkozó igazgatás terén igen jelentős ugyancsak a Szövetségi Végrehajtó Tanács határozata a Meteorológia- és Hidrológia-Területi Tanácsról (Jhl. 70/86. sz.), melynek feladata az e téren felmerülő közérdekű kérdésekben az állásfoglalások egyeztetése, törvények és egyéb jogszabályok, fejlesztési programok kezdeményezése, véleménynyilvánítás ezekre, a kapcsolatos tudomány és gyakorlat bel- és külföldi alakulásának figyelemmel kísérése.

Biztonsági jellegű jogszabály a Tűzvédelmi Tanács alapításáról szóló határozat (Jhl. 29/86. sz.), mely a szövetségi Végrehajtó Tanács, s meghatározott szövetségi közigazgatási szervek és szövetségi szervezetek közös testülete, s a sajnálatosan szaporodó tűzesetek elhárítása céljából hozták létre.

A mind veszélyeztetőbb kór, az AIDS késztette a Szövetségi Végrehajtó Tanácsot a lakosságnak a szerzett immunitáshiány-szindrómától való védelmére irányuló intézkedésekről szóló határozat hozatalára (Jhl. 36/86. sz.). A jogszabály a kór korai felismerését kívánja biztosítani, s tételesen szabályozza a bejelentési kötelezettséget.

Korunk másik döntő fontosságú egészségügyi problémájával, a káros sugárzás elleni védekezéssel foglalkozik a meghatározott aktivitási határ feletti radioaktív anyagok, röntgengépek és egyéb ionizáló sugárzásokat előállító gépek forgalomba hozataláról és használatáról, valamint ezen

források sugárzása elleni védelmi intézkedésekről szóló szabályzat (Jhl. 40/86. sz.). Meghatározza a megengedett aktivitási határokat, s a vonatkozó védelmi szabályokat.

Külön szabályzat rendelkezik az ionizáló sugárzási forrásokról, s a munkája során ionizáló sugárzás hatásának kitett lakosság és személyek besugárzási nyilvántartása vezetésének módjáról (Jhl. 40/86. sz.).

Közérdekű egészségvédelmi rendelkezéseket tartalmaz az orvosságok forgalomba helyezéséről szóló törvény (Jhl. 43/86. sz.). Az orvosságok közé sorolja a vért, s a gyógyászati segédeszközökről szóló rendelkezései felölelik az orvostudomány vonatkozó legújabb vívmányait is. Szabatos rendelkezései az orvosságok vizsgálatáról, forgalomba helyezésüket megelőző eljárásról, feltételeiről, bűntetti és szabálysértési rendelkezései a gyógyászat biztonságát hivatottak szolgálni.

Ugyancsak az egészségügy érdekét szolgálja az állatoknak egész országot veszélyeztető járványos betegségektől való védelméről szóló törvény (Jhl. 43/86. sz.). A vonatkozó betegségek felsorolása után meghatározza az ezek elleni védelmi intézkedéseket, az állategészségügyi vizsgálat és ellenőrzés módját. Az állatbehozatali és kiviteli védelmi rendelkezések számunkra is jelentősek.

A jugoszláv rendőri szervezetről (milicia) ad képet a Szövetségi Végrehajtó Tanács rendőrdolgozói rangfokozatairól és a rangfokozatok megszerzésének feltételeiről szóló rendelet (Jhl. 29/86. sz.).

Ebbe a körbe tartozik a Szövetségi Belügyi Titkárság szerveinek tűzfegyver, gumibot és egyéb kényszereszközök használata módjáról és feltételeiről szóló szabályzat is (Jhl. 53/86. sz.).

Biztonsági okokból is fontos műszaki jellegű, bennünket is érdeklő jogszabály a rádióállomások bejegyzésének módjáról és feltételeiről, s azon módról és feltételekről szóló szabályzat, amelyek mellett külföldiek meghatározott rádióállomásokat hozhatnak be, használhatnak, kivihetnek és átvihetnek a JSZSZK területén (Jhl. 70/86. sz.). Előírja a belügyi határszervek eljárását, különbséget téve a jugoszláv és külföldi állampolgárok vonatkozásában. Rendelkezik a rádióállomások ellenőrzéséről is.

A Képviselőház Köztársaságok és Tartományok Tanácsának záróhatározata az elégtelenül fejlett köztársaságok és tartományok támogatásáról (Jhl. 31/86. sz.) jelentős közigazgatási intézkedéseket tartalmaz az ország e döntő problémájának körében.

A Képviselőház Szövetségi Tanácsának záróhatározata a szerbek és crnogoraiak kitelepüléséről Koszovó Tartományból (Jhl. 67/86. sz.) fontos megállapításokat tesz és intézkedéseket tartalmaz a kitelepülés megakadályozása és a lakosság visszatelepülése érdekében.

Magyar vonatkozásban is figyelmet érdemel, hogy a Szerémségi Front emlékműve építésének és rendezésének eszközei biztosításáról szóló (jogszabály jellegű) társadalmi megállapodás (Jhl. 52/86. sz.) az emlékmű céljaként hangsúlyozza a jugoszláviai nemzetek és nemzetiségek egyenjogúsága, szocialista közössége szempontjából jelentős eseményekre vonatkozó emlékek tartós megőrzésének fontosságát.

A gazdasági jog területén lényeges új rendelkezéseket tartalmaz a bank- és hitelrendszer alapjairól szóló törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvény (Jhl. 72/86. sz.), különösen a nemzeti bankok, belső bankok, alapbankok, a fizetőképtelenség, szanálás vonatkozásában.

Módosították és kiegészítették a Társadalmi Könyvviteli Szolgálatról szóló törvényt is (Jhl. 72/86. sz.), egyebek között ugyancsak a fizetőképtelenséggel kapcsolatos feladatai és eljárása tekintetében.

Jelentős új rendelkezéseket tartalmaz a devizaügyletekről szóló törvényt módosító és kiegészítő törvény (Jhl. 71/86. sz.), s vonatkozásunkban is jelentős a külföldi személyekkel való üzleti kapcsolatok megvalósításának módjáról szóló határozat (Jhl. 57/86. sz.).

Ugyancsak érdeklődésünkre tarthat számot a Szövetségi Végrehajtó Tanács határozata a vámszabad elárusítóhelyeken, a külföldi áru és a hazai gyártmányú áru szakosított lerakatain, s a külföldi áru bizományi lerakatain árusítható áru fajtáiról és mennyiségéről, valamint ezen áru eladásának módjáról (Jhl. 44/86. sz., kiegészítése 57/86. sz.).

A tisztességtelen verseny és a monopolista megállapodások visszaszorításáról szóló törvény módosítása és kiegészítése (Jhl. 72/86. sz.) pontos meghatározását adja e tevékenységeknek, s külön rendelkezéseket tartalmaz a monopolista helyzet kialakítására és felhasználására irányuló tevékenységekre vonatkozólag.

A társadalmi eszközök értékcsökkenéséről szóló törvény (Jhl. 72/86. sz.) a gazdasági viszonyok alakulásának hatására jelentős változásokat hoz az előző, többször módosított törvényhez viszonyítva.

Ugyancsak többször módosított jogszabályok helyébe lépett az összbevételről és jövedelemről szóló törvény (Jhl. 72/86. sz.), melynek rendelkezései alkalmazkodnak az adott gazdasági viszonyokhoz, s jelentősen szigorítják a büntetőjogi következményeket.

Egyidejűleg hirdették ki az ország gazdasági életében ugyancsak jelentős törvényt a társultmunka-szervezetek szanálásáról és megszűnéséről (Jhl. 72/86. sz.), mely szabályozza a szanálást megelőző és szanálási, valamint a csőd- és rendes felszámolási eljárást.

Fontos jogszabály a külföldi hitelekkel kapcsolatos árfolyamkülönbözetek fedezetéről szóló törvény (Jhl. 43/86. sz.), amely meghatározott társultmunka-szervezetek külföldi hiteleivel kapcsolatos árfolyam-különbözetei részleges fedezésének feltételeit és módját szabályozza, s a gazdasági nehézségek enyhítésére, kiküszöbölésére irányul, meghatározva a vonatkozó gazdasági ágazatokat, s a fedezetül szolgáló eszközök biztosításának forrásait.

Az inflációval kapcsolatos a társadalmi árellenőrzési rendszerről szóló törvény módosítása és kiegészítése (Jhl. 43/86. sz.), az árutartaléki rendszer alapjairól és a szövetségi árutartalékokról szóló törvény módosítása és kiegészítése (Jhl. 34/86. sz.), a határozat az egyes termékek és szolgáltatások árváltoztatásának a Szövetségi Árhivatalhoz történő előzetes bejelentéséről (Jhl. 34/86. sz.), hozzájárulás adásáról egyes termékek árához (Jhl. 34/36 sz.), számos termék árának és védőárának jogszabályi megállapításáról és visszaállításáról (így a Hivatalos Lap jelzett 34/86. számában is).

A társadalombiztosítási jog területén ugyancsak az inflációval kapcsolatos több jogszabály. Ilyen a végrehajtási rendelet a nyugdíjak és nyugdíjpótlékok megállapítható legmagasabb összegéről (Jhl. 29/86. sz.), a személyi és családi rokkantsági járadék, ápolási és segítség-igénybevételi pótlék, valamint az ortopédpótlék havi összegének megállapításáról (Jhl. 68/86. sz.)

Egységes szerkezetben tették közzé az 1981-ben hozott, s azóta többször módosított törvényt a hadirokkantak és elesett harcosok családjai alapjogairól (Jhl. 31/86. sz.). A törvény részletesen meghatározza a hadirokkant fogalmát, s ide sorolja fogolytáborokban, a fasizmus megsemmisítésére irányuló harcban, népfelszabadító felkelésekben, s görög népfelszabadító mozgalomban sérülteket is, s megha-

tározott feltételekkel családtagként kedvezményezettek a nagyszülők is. A rokkantakat tíz csoportba sorolja a törvény.

*Sprém István*

*Lengyel Népköztársaság*

A Lengyel Népköztársaság 1986. második félévi jogalkotásában viszonylag kevés figyelemre méltó jogszabály szerepel.

Az *államjog* területére tartozik az a törvény, amely a nemzeti tanácsokra és helyi önigazgatás rendszerére vonatkozó szabályokat módosította (Dziennik Ustaw — a továbbiakban DzU. — 1986. 47. sz. 227. t.). Szintén kiemelkedő jelentőségű az a Szejm határozat, amely a Lengyel Népköztársaság Szejmjének új működési szabályzatáról rendelkezik és ennek keretében a képviselői tevékenység új szervezeti és működési formáit rögzíti (Monitor Polski — a továbbiakban M. P. — 1986. 21. sz. 151. t.).

Az *államigazgatási jog* vonatkozásában említést érdemel elsősorban az államigazgatási eljárási törvényt módosító új törvény (DzU. 1986. 47. sz. 228. t.), valamint a társadalmasított gazdasági egységekre vonatkozó rendelkezések módosítását célzó törvény (DzU. 1986. 47. sz. 226. t.). Ezen túl sor került az anyakönyvek vezetésének és az anyakönyvi igazgatás szabályainak újabb rendezésére is (DzU. 1986. 36. sz. 180. t.).

A *büntetőjog* területét érintette az egyes bűncselekmények elkövetőivel szemben alkalmazandó különleges eljárásról szóló törvény (DzU. 1986. 26. sz. 126. t.) és a társadalom patologikus jelenségei elleni küzdelemről és a társadalom morális egészségének megerősítéséről kiadott Szejm határozat (M. P. 1986. 18. sz. 118. t.).

A *munkajog és a társadalombiztosítási jog* vonatkozásában két törvény érdemel figyelmet. Sor került a Munka Törvénykönyvének módosítására (DzU. 1986. 42. sz. 201. t.), továbbá a társadalombiztosítás szervezetéről és finanszírozásáról szóló törvény kiadására (DzU. 1986. 42. sz. 202. t.).

*Salzmann Géza*

*Német Demokratikus Köztársaság*

Az NDK 1986. második felében kibocsátott jogszabályainak ismertetését azzal a megállapítással kell kezdenünk, hogy ezúttal sem számolhatunk be különös jelentőségű — az ország társadalmát, gazdasági- és kulturális életét mélyebben érintő — új jogszabályokról. Ezt a megállapításunkat azonban korántsem szánjuk negatív tartalmú kritikának, sőt a fenti jelenségben annak a széndéknak a megnyilvánulását látjuk, hogy az államvezetés szilárdan kitart a gazdasági, szociális és kulturális fejlődés jelentőségét hangsúlyozó eddigi irányelvei mellett, és jogpolitikájában nem módosító intézkedésekre, hanem a gyakorlatban már bevált intézmények tökéletesítésére, ezek továbbfejlesztésére törekszik.

A beszámolónkba felvett jogszabályok felsorolásánál mellőztük ezek jogágak szerinti csoportosítását. Ezt azért találtuk ezúttal feleslegesnek, mert — mint látni fogjuk — ezek egy-két kivételtől eltekintve közvetlenül vagy közvetve a gazdasági tevékenység szabályozására irányulnak. Ez a szabályozás elsősorban a termeléssel, az áruellátással kapcsolatos minőségi követelmények megszigorításában mutatkozik. A szakmunkásképzés és általában a szakembernevelés színvonalának emelésére irányuló rendelkezések ugyanezt a célt szolgálják. Ki kell emelnünk azoknak a rendelkezéseknek a jelentőségét, mely az ipari termékek minőségének emelését a fogyasztói árak változatlanul hagyása mellett kívánja biztosítani. A szerződési fegyelem általános megszigorítása mellett külön rendelkezés szól az export szállítási szerződések megfelelő teljesítését biztosító szankciók bevezetéséről.

A jogszabályokat ezek megjelenésének időrendjében soroljuk fel és a feltalálási hely szokásos feltüntetésén felül — szükség esetén — röviden utalunk ennek tartalmára is.

1. Minisztertanácsi rendeletek (hatodik és hetedik végrehajtási utasítás) a szerződési törvény harmadik és ötödik végrehajtási utasításában foglalt egyes rendelkezések kiegészítéséről (Gesetzblatt der DDR. I. — a továbbiakban — GDDR. I. 1986. 23. sz.).

A hatodik végrehajtási utasítás az exportkötelezettség megsértése esetén alkalmazandó szankció szigorításáról, valamint a központi szerződési bíróság (Staatliches Vertragsgericht) büntetőkötbér (Vertragsstrafe) kiszabási jogának kiterjesztéséről rendelkezik.

A hetedik végrehajtási utasítás a szerződési határidő be nem tartása, a késedelmi és minőségi kötbér mértékének szabályozása, továbbá az alkatrészpótlási kötelezettség biztosítása tekintetében tartalmaz rendelkezéseket.

(A rendeleteket a Minisztertanács mellett működő Szerződési Bíróság elnöke is ellenjegyezte.)

2. Minisztertanácsi rendelet (ötödik végrehajtási útmutató, „Durchführungbestimmung") a szakmunkáshivatásról és a szakmunkásképzésről szóló rendelkezések alkalmazása tárgyában (GDDR. I. 1986. 25. sz.).

A rendelet a szakmunkásképzés színvonalának emelése céljából szükséges tennivalókat részletezi, s ennek érdekében a gyakorlati szakembereknek az oktatásba való fokozott bevonásáról is rendelkezik.

3. Minisztertanácsi rendelet az úgynevezett függetlenített beosztásban eltöltött időnek, valamint a szülési szabadságnak a munkaidőbe való beszámításáról (GDDR. I. 1986. 26. sz.).

4. Minisztertanácsi rendelet az újítási igazolványok és kötelességfüzetek tekintetében irányadó rendelkezésekről (GDDR. I. 1986. 30. sz.).

A munka- és bérezési ügyek államtitkára által is ellenjegyzett minisztertanácsi rendelet az újítási igazolványok (Erneuerungspass) és kötelességfüzetek (Pflichtenheft) alkalmazásával kapcsolatos munkarend részletes szabályait tartalmazza.

5. Minisztertanácsi rendelet a közúti forgalom szabályainak kiegészítéséről (ötödik végrehajtási utasítás) GDDR. I. 1986. 31. sz.).

6. Minisztertanácsi rendelet a hitelek engedélyezéséről és a hitelintézetek ellenőrzéséről szóló rendelkezések kiegészítése tárgyában a szocialista gazdálkodás területén. (Második végrehajtási utasítás, GDDR. I. 1986. 33. sz.).

7. Az állami atomellenőrzési hivatal (Staatlichen Amt für Atomsicherheit und Strahlenschutz der DDR) elnökének rendelete az atomenergia felhasználásával kapcsolatos állami ellenőrzés szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 34. sz.).

8. Minisztertanácsi határozat az NDK Tudományos Akadémiájára vonatkozó egyes rendelkezések módosításáról (GDDR. I. 1986. 35. sz.).

A határozat az akadémiai rendes tagok számát 100-ban, a levelező tagok számát 120-ban állapítja meg. A korhatár férfiaknál 65, a nőknél 60 év.

9. Törvény az NDK népgazdasága fejlesztésének ötéves tervéről az 1986-tól 1990-ig terjedő időben. Törvény az 1987. évi népgazdasági tervről. Törvény az 1987. évi államháztartási tervről (GDDR. I. 1986. 37. sz.).

10. Törvény a gyógyszerellátásról (GDDR. I. 1986. 37. sz.).

A törvény a gyógyszerellátás szabá-

lyozásán túlmenően rendelkezéseket tartalmaz a megfelelő minőségű gyógyszerek előállításának biztosítása érdekében. A gyógykezelés céljára szükséges gyógyszereket a gyógyszertárak térítésmentesen szolgáltatják ki.

11. Minisztertanácsi rendelet a foglalkozási tanácsadásról (GDDR. I. 1987. 38. sz.).

A rendelet a különböző intézményeknél létesítendő tanácsadó szervek útján az ifjúság megfelelő elhelyezkedését, valamint az egyes szakterületeken való megfelelő utánpótlást kívánja biztosítani.

12. Az anyaggazdálkodás miniszterének és az árhivatal elnökének rendelete az ipari árképzés szabályozásáról (GDDR. I. 1986. 39. sz.).

A rendelet egyik rendelkezése szerint az ipari termékek minőségének emelése céljából alkalmazott új gyártási technológiát nem szabad a termék fogyasztói árának emelésére felhasználni.

*Lázár Miklós*

*Románia Szocialista Köztársaság*

Az 1986. év második felében Romániában közzétett néhány jelentősebb jogszabályra szükséges a figyelmet felhívni.

Az *alkotmányjog* terén mind a politikai tartalom, mind a megoldás jogi formája szempontjából jelentős jogszabály az 1986. október 23-án kelt, a Buletinul Oficial 1986. évi 64. számában közzétett 19. sz. törvény. Ez az alkotmánynak a Nagy Nemzetgyűlés jogköréről szóló 43. szakaszát kiegészíti egy új rendelkezéssel. Ennek szövege a következő: "... elhatározza a nép megkérdezését népszavazás útján az ország legfontosabb érdekeivel kapcsolatos különleges fontosságú intézkedésekről". Az Alkotmány 63. szakaszában az Államtanács jogkörébe utalja a népszavazás megrendezése és lebonyolítása tekintetében való intézkedést. Az Alkotmány 75. szakasza tartalmazza a köztársasági elnök jogkörének a meghatározását. Ebbe iktatták be a következő, lényegi jogkörre vonatkozó rendelkezést: „megállapítja az ország legfőbb érdekeivel kapcsolatos, azokat a különleges fontosságú intézkedéseket, amelyeket a Nagy Nemzetgyűlésnek a nép megkérdezése céljából népszavazásra kell bocsátania; „A törvény egyben előírja az Alkotmány hatályos szövegének egységes szerkezetben való közzétételét. Az alkotmányi szöveg a Buletinul Oficial 1986. évi október 29-i 65. számában jelent meg. Az Államtanács 360/1986 sz. törvényerejű rendelete rendelkezik a fegyverzet, a csapatállomány és a katonai kiadások 5 százalékos csökkentésére vonatkozó népszavazás megszervezéséről és lebonyolításáról. Ezt a Buletinul Oficial 1986. évi 69. számában tették közzé. Az 1. szakaszban felhívják a népet arra, hogy nyilatkozzék a katonai kiadásoknak említett ötszázalékos csökkentéséről. A 2. szakasz szerint szavaznak a szavazati joggal rendelkezők, továbbá „... meg kell kérdezni a 14—18 éves fiatalokat is". A szavazás igennel vagy nemmel történik. A fiatalok megkérdezésének indoklása az, hogy a tárgy őket közelről érinti.

Az *államigazgatási* jog terén alkotott jogszabályok tekintetében mindenekelőtt utalunk a 2/1986. sz., az 1986—1990. évekre vonatkozó tervtörvényre, amely a Buletinul Oficial 1986. évi 42. számában nyert közzétételt. A törvény a társadalmi termelés növekedésének évi ütemét 6,4—7,1 százalékban, a nemzeti jövedelem növekedésének évi ütemét 9,9—10,6 százalékban állapítja meg. Magas számokban irányozza elő az ipari, illetve a mezőgazdasági termelés növekedésének évi ütemét is. A reálbérek növekedésének évi üteme 1,2—1,6 százalék. Ugyanez a szám vonatkozik a parasztság reáljövedelmére is. Ugyanitt tették közzé a mezőgazdaság és az élelmiszeripar fejlesztésére vonatkozó 3/1986. sz. törvényt is, amely igazodik az előzőekben említett tervtörvényhez. A mezőgazdasági termelés növekedésének évi ütemét 6,1—6,7 százalékban adja meg. A jogszabály részletesen foglalkozik a mezőgazdaság fejlesztésének gazdasági eszközeivel, továbbá a vonatkozó kutatások kérdésével.

Az ebben a időszakban alkotott jogszabály a 24/1986. sz. törvény, amely rendelkezik a dolgozók kongresszusának, valamint a dolgozók megyei értekezleteinek a szervezéséről, ezek szerveinek a választásáról és jogköréről. A kongresszus 5 évenként ül össze. Megválasztja vezető szervét, a Dolgozók Országos Tanácsát. A törvény szerint ennek tagjai különböző minisztériumok, országos államigazgatási szervek vezető káderei, a társadalmi szervek küldöttei, pártaktivisták és a közvetlen termelésben dolgozó 834 munkás és üzemvezető. A Tanács állandó szerve a Végrehajtó Iroda, amelynek 41 tagja van. A törvény — többek között — kimondja, hogy a Dolgozók Országos Tanácsának határozatai kötelező erővel bírnak a minisztériumok, az országos és helyi szervek, az állami és a társadalmi szervek kollektívái számára. (Közzétették a Bul. Of. 1986. évi 77. számában).

Az ennek megfelelő 25/1986. sz. törvény a parasztság demokratikus szervezeteként írja elő a mezőgazdaságban, az élelmiszeriparban és az erdő- és vízgazdálkodásban dolgozók országos kongresszusának és megyei értekezleteinek megszervezését, feladatait és szervezetét. (Közzétették a Bul. Of. 1986. évi 77. számában).

Érdemes megemlíteni egyes jogszabályok egységes szövegezésben való újra közzétételét. A Bul. Of. 1986. évi 45. számában közzétették a 3/1982. sz. törvény hatályos szövegét, amelynek célja a dolgozók érdekeltté tétele, szorosabb kapcsolódása a munkahelyhez. A dolgozók befizetéseikkel részesévé válnak a vállalat fejlesztési alapjának, és illetményeiken felül a részesedésüknek megfelelő külön jövedelemhez jutnak. A befizetések egésze nem haladhatja meg a vállalati álló alapok 30 százalékát. Egy dolgozó részesedése 10000 és 100000 lei között lehet. Ezek a pénzek csak gyorsan megtérülő befektetésekre használhatók fel. A befizetés 5 évre szól. Munkahelyváltozás esetében a részesedési pénzt átteszik az új munkahelyhez.

Ugyanebben a közlönyben tették közzé az Államtanács 336/1983. sz. törvényerejű rendeletének a hatályos szövegét is. Ez a jogszabály tartalmazza a béralap számítására, felszabadítására és ellenőrzésére vonatkozó szabályokat. A béralap felszabadítása, illetve felhasználása végett a szocialista egységek kötelesek benyújtani a megfelelő pénzellátó bankhoz a fizikai termelésnek és az előírt többi feltételnek a teljesítését igazoló dokumentációt.

Ebben az időszakban alkották meg a 318/1986. sz. törvényerejű rendeletet (közzétéve a Bul. Of. 1986. évi 72. számában). Ez rendelkezik a termelési folyamatok korszerűsítéséről és a gazdálkodás hatékonyságának általános növeléséről. Többek között előírja azt, hogy a vállalatok, a kutatási egységek, a tervezési szervek, a minisztériumok és egyéb országos szervek, valamint a helyi szervek tevékenységének az alapját kell képezzék a hatékonyságot szolgáló programok. A termelési folyamatok szervezésének tökéletesítésére és korszerűsítésére irányuló tevékenységnek biztosítania kell a termelési kapacitásoknak a tervezett szinten való hasznosítását. Ezek módjait a jogszabály részletezi, ilyen például a gépek stb. megfelelő leterhelése, a termelési technológia fejlesztése stb. A

jogszabály a modernizálással foglalkozva kimondja, hogy tilos olyan gépeket, felszereléseket stb. bevezetni, olyan technológiát tervezni, jóváhagyni és a termelésbe bevezetni, amelyek nem biztosítanak a jelenleginél magasabb termelékenységet, kisebb termelési költséget, exportszempontokból nagyobb versenyképességet. A rendelet külön előírásokat tartalmaz az anyagfelhasználásról, a termékek tipizálásáról stb.

A Mezőgazdasági Minisztérium szervezetéről és működéséről szóló 398/1985. évi törvényerejű rendeletet módosították a 442/1986. sz. törvényerejű rendelettel, amely újabb szövegezésben jelent meg a Bul. Of. 1986. évi 82. számában. A minisztérium vezetésében szerepel 1 miniszter, 2 miniszteri rangban lévő államtitkár, 4 miniszterhelyettes stb. A törvényerejű rendeletben szerepel a mezőgazdasági főigazgatóságok szervezése a helyi népi tanácsok végrehajtó bizottságai mellett. Ezek — a kettős alárendeltségnek megfelelően — a minisztériumnak alá vannak rendelve; a megyei (bukaresti) főigazgatóságok jogi személyek, önálló tervük van, felelősségük kiterjed a terület egész mezőgazdaságára, az alárendeltségektől függetlenül stb. A jogszabály alkotása tükrözi a tárgy iránti különös érdeklődést.

# JOGIRODALOM — JOGÉLET

*Bordás Mária*

**Tauber István: A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra***

A társadalmi tudatban számos olyan hamis mítosz, rossz beidegződés és előítélet él a cigánysággal szemben, amely ezt a témát kényes témává tette. Kényes témává vált a cigányság helyzetének tudományos kutatása azért is, mert a cigányság felemelkedését célzó társadalmi intézkedések ellenére a cigányság kulturális elmaradottsága még mindig eléggé lehangoló képet mutat, bűnözésük pedig — különösen a cigány fiatalkorúaké — emelkedő tendenciájú. Ebből önként adódhatnak olyan következtetések, amelyek a cigányságnak a társadalom perifériájára szorultságát és magas kriminalitását etnikai hovatartozásukkal magyarázzák.

A kérdéskör valójában rendkívül összetett: bonyolult szociológiai és kriminológiai problémákat vet föl, kezdve attól, hogy beszélhetünk-e és ha igen, milyen alapon cigánybűnözésről, milyen — az összbűnözéshez viszonyított — sajátosságai léteznek, és mik az okai, okkonstellációi a cigányság hátrányos társadalmi helyzetének, bűnözésének.

A kriminológiai irodalomban a témával kapcsolatban eddig megjelent tanulmányok ezeknek a kérdéseknek a fölvetésén túl nem is igen jutottak, legfeljebb a cigánybűnözés morfológiai sajátosságait vizsgálták, vagy annak okát próbálták egyetlen tényezőre visszavezetni.

Tauber István munkáiban — melyek a Megyei Koordinációs Bizottságok adatain és saját empirikus kutatásain alapulnak — található először a hazai szakirodalomban a cigányság helyzetének olyan átfogó feldolgozása, amely komplex igényű mind megközelítésében, mind módszereiben.

Ez a könyv a szerző kandidátusi disszertációjának továbbfejlesztett változata, melyben az induktív módszereket alkalmazva, egy általánosabb szinten vizsgálja a hátrányos társadalmi helyzet, a kisebbségi csoportok és a bűnözés összefüggéseit, melyek a cigányság körében végzett empirikus kutatásokra támaszkodnak. A szerző — talán a cigánybűnözés pejoratív csengése miatt — munkája tartalmát nem igazán tükröző címet választott, mivel valójában a kisebbségi csoportok alatt csupán egyetlen kisebbségi csoportot, a cigányságot vizsgálja.

Tauber a bevezetőben felvázolja a legújabb szociológiai kutatásoknak azon eredményeit, amelyek elméleti szempontból támpontként szolgálnak a mű alapkoncepciójához: a társadalomban különböző mozgásszintek léteznek, ezen belül az alapvető makrostrukturális folyamatok meghatározzák az alacsonyabb szintek mozgási lehetőségeit, határait. Azonban ez a meghatározottság nem érvényesül mechanikusan, hanem áttételesen, ezenkívül a társadalmi folyamatok minden szintjének önálló mozgásformája is létezik. Ezek a mozgásformák, összefüggések meglehetősen sokdimenziósak, és lévén szó társadalmi folyamatokról, a jelenlegi tudományos módszerekkel — melyek elsősorban matematikai-statisztikai eszközök — egzakt módon nem tárhatók fel.

Általánosan elfogadott azon álláspont, amely a társadalomban felhalmozódott feszültségek, ellentmondások — melyek jelentős részben a társadalom egyenlőtlenség-rendszeréből adódnak —, valamint a deviáns magatartások között szoros összefüggést lát. Amíg a társadalmi egyenlőtlenségrendszer egyik fő problémaköre, nevezetesen a hátrányos társadalmi helyzet fogalma viszonylag könnyen meghatározható, addig a hátrányos társadalmi helyzetű csoportok körülhatárolása már meglehetősen nehéz feladat; ennek oka a magyar társadalom sajátos fejlődésmenetében keresendő. A mai magyar társadalom egyenlőtlenségrendszerét azok a folyamatok magyarázzák, amelyekkel megkezdődött a gazdasági automatizmusoknak a központi elosztás és újraelosztás rendszerébe való beépítése. A társadalmi egyenlőtlenségeket — amelyek a munka, az esélyek, a kultúra, a hatalom egyenlőtlen elosztásában jelentkeznek — a munkajelleg csoportok szerinti rétegződése határozza meg alapvetően, így ez nem osztályalapú differenciálódást jelent.

Tauber nem kisebb feladatra vállalkozott, minthogy bebizonyítsa: egy társadalmi jelenség, a cigánybűnözés — ebből következően általában a bűnözés — létét is végső soron egy makrostrukturális jelenség, a társadalmi egyenlőtlenség-rendszer — ezen belül is a hátrányos társadalmi helyzet — határozza meg, és ezen kívül még léteznek olyan sajátos mechanizmusok, amelyek determináló hatásúak a cigánybűnözésre.

Ha — Tauber hipotézise szerint — a cigányok bűnözése rétegspecifikus bűnözési forma, akkor felvetődik a kérdés, hogy milyen alapon beszélhetünk „cigánybűnözésről", hiszen e terminológia azt sugallja, hogy a cigányság bűnözése valamilyen formában etnikai sajátosságaival áll összefüggésben. Ez annál is inkább problematikus, mivel a cigányság nem tekinthető egységes népcsoportnak, és már annak körülhatárolása sem valósítható meg egyértelműen, hogy kiket is tekinthetünk cigányoknak, mivel sem a beszélt nyelv, sem a réteghelyzet, sem az életmód, sem a cigányokra jellemző ha-

---

*Bordás Mária* egyetemi tanársegéd, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

* *Tauber István:* A hátrányos társadalmi helyzet és a bűnözés összefüggései, különös tekintettel egyes kisebbségi csoportokra

gyományok, szokások, értékrendszerek — mint szempontok — nem igazítanak el. (A szerző kutatásai során azokat tekintette cigányoknak, akiket a környezetük annak tartott, mivel ez kétségtelenül megállapítható volt.)

Tauber elismeri a „cigánybűnözés" kategória használatának létjogosultságát, mert — álláspontja szerint — ennek a bűnözési formának vannak speciális okkonstellációi is, melyek elsősorban a cigányság sajátos etnikai fejlődésével vannak összefüggésben oly módon, hogy ez határozta meg hátrányos társadalmi helyzetüket, ezen túl pedig léteznek csak erre a bűnözési formára utaló morfológiai jellemzők is.

A cigánybűnözés morfológiai sajátosságait elsősorban az erőszakos és a vagyon elleni bűncselekmények egyes formái, elkövetési módjai jelentik, ilyen például a csoportos, szervezett elkövetés, amelynek első stádiuma a „markecolás", vagy ha ez nem sikerül, az ittas állapotban levő sértettnek közösülés ígéretével elhagyott helyre hívása, ahol leütik vagy kirabolják. A cigányok elkövetési módjára jellemző rendkívüli agresszivitást, durvaságot mutatja, hogy ha a sértettnek nincs pénze, vagy már ájult, vagy védekezésre képtelen, akkor is leütik és bántalmazzák. Jellemzők még az ittas állapotban elkövetett emberölések, garázdaságok, verekedések. Nagy arányt képviselnek a cigányelkövetők körében a nők, fiatalkorúak és a gyermekek.

A cigánybűnözés okainak feltárásánál a szerző abból a Szabó András által bizonyított összefüggésből indult ki, hogy azok a makrostrukturális folyamatok — mint az iparosodás, az urbanizáció, a társadalmi átstrukturálódás — és a bűnözés között összefüggés van, amely az életmód diszfunkcionális hatásán keresztül vált ki kriminogén hatásokat. A cigányság bűnözését meghatározó tényezők esetében is ez az alapvetően meghatározó, de sajátos történelmi fejlődésük következtében más dimenziók, összefüggések is magyarázzák a cigányság bűnözésének eltérő sajátosságait.

A 70-es évek végére világossá vált, hogy a cigányok számára biztosított egyenlő lehetőségek és jogok nem hozták magukkal mechanikusan társadalmi felemelkedésüket, és jelentős részük ma is a többszörösen hátrányos helyzetűek közé tartozik. Magas kriminalitásuk elsősorban ezzel van összefüggésben.

A szerző annak igazolására, hogy a leglényegesebb determináns a cigányság bűnözésében a réteghelyzet, a következő módszert választotta: létrehozott egy 500 főből álló cigánycsoportot és egy ugyanilyen létszámú nem cigány kontrollcsoportot, melyben a réteghelyzetet meghatározó tényezők — a foglalkozás, gyerekszám, egy főre eső jövedelem — és a devianciaszerkezet csaknem azonos volt. Hipotézise szerint így a két csoport életmódszerkezetének is hasonlónak kell lennie, mely bizonyítékként támasztja alá azt, hogy a cigányság életmódszerkezetét tekintve a döntő meghatározó a réteghelyzet. Ezek viszont áttételesen — más determinánsokkal is kölcsönhatásban — meghatározzák a devianciaszerkezetet, ezen belül a bűnözést is.

Tauber kutatási eredményei azt igazolták, hogy a felállított kategóriák tekintetében fennállott a hasonlóság, de a különbségek arra utaltak, hogy léteznek ezen kívül más, speciális összefüggések is, amelyek ezeket az eltéréseket magyarázzák.

A cigányság bűnözésében a jelentős területi egyenlőtlenségeket is sajátos összefüggések jellemzik. Ahol a társadalmi-gazdasági fejlődés gyors ütemű volt, és a cigányság számára integrációs lehetőségeket biztosított, ott kriminalitásuk az országos átlag alatt maradt, ahol nem voltak meg az integrációs lehetőségek, ott a cigányok bűnözésének aránya nőtt. Ott is viszonylag magas a cigányság kriminalitása, ahol a társadalmi-gazdasági fejlődés lassúbb ütemű volt, de az adott terület munkamegosztási rendszerébe a cigányok tradicionálisan beilleszkedtek.

A szerző által végzett vizsgálatok arra is rámutattak, hogy a cigánytelepeken élő cigányok aránya és a bűnözésük gyakorisága között nincs összefüggés, továbbá, hogy egy adott terület bűnözési aránya, valamint a területek cigánybűnözése között sincs kapcsolat. Ezek az összefüggések olyan okkonstellációkkal magyarázhatók, amelyek még további kutatásokat igényelnek, de nagy valószínűséggel az előítéletek, diszkriminációk megléte a meghatározó.

Fordított viszont az arány egy területen a cigánylakosság száma és kriminalitásuk között, melynek oka a cigányság mobilizációja, mely elsősorban olyan területek felé irányult, ahol kedvezőbb feltételek voltak, a másik tényező a „csoport- és érintkezési konfliktusok" faktora. Ennek a terminológiának a lényege a szerző felfogása szerint, hogy a cigányság sajátos történelmi fejlődése következtében egy belső érték- és normarendszerrel rendelkezett — mely a társadalomba való integrálódás következtében felbomlott — és ma már nem tudja betölteni szabályozó funkcióját, ugyanakkor a társadalomban uralkodó érték- és normarendszer elsajátítása még nem következett be. Ez a helyzet a konfliktusszituációk valószínűségét eredményezi. Ez a magyarázata annak, hogy ahol a cigányok nagyobb számban fordulnak elő, ott a csoportkohézió nagyobb védelmet nyújt az ilyen konfliktusszituációk esetén.

További problémát jelent a cigányság hátrányos helyzetének fennmaradásában a velük szemben élő rendkívül erős előítéletek rendszere. A velük szemben megnyilvánuló előítéletek kialakulását nem kis részben a cigányságnak egy olyan csoportja hozta létre, amely kriminális szubkultúrával rendelkezik, azonban ez a cigányságnak egy jól körülhatárolható, és csak kis arányt képező része.

Gátló tényezőként hatnak még bizonyos stigmatizációs mechanizmusok, melyek elsősorban a kisegítő iskola rendszerében nyilvánulnak meg. Ezekbe az iskolákba olyan cigánygyerekek kerülnek, akik nem érték el az iskolához szükséges érettségi szintet, de ez nem feltétlenül jelenti a biológiai, patológiás eredetű visszamaradottságot, hanem minden valószínűség szerint inkább az ingerszegény, primitív környezet által kialakult olyan helyzet következménye, amelyben kevéssé lettek felkészítve arra, hogy képességeiket megfelelően kifejezzék. Ugyanez vonatkozik a pszeudodebilitás fogalmára, amely a fiatal cigányelkövetőkre gyakran alkalmazott kategória. Ezek egyértelműen stigmatizációs hatással járnak, az így megbélyegzett cigánygyerekek egy idő után az „elvárásoknak" megfelelően kezdenek viselkedni.

A cigányság bűnözésének magas arányát magyarázza annak sajátos anomiája is. A cigányok többségükben pszichésen mélyen átélik helyzetüket, a társadalmi átlaghoz képest elmaradottságukat, s ez ellentétben áll reális vágy- és igényszintjükkel. Így olyan frusztrációs szint alakul ki személyiségükben, amellyel részben magyarázható személyiségük agresszivitásra való hajlamossága, mindez a feltűnően durva elkövetési módokban nyilvánul meg.

A könyv utolsó fejezetében Tauber a cigányság bűnözésének megelőzésével foglalkozik, melynek eszközrendszerében társadalmi és jogi módozatokat különít el.

A társadalmi eszközökön belül politikai szinten fontos, hogy a differen-

ciálatlan támogatás formáját kerüljék, másrészt ha a cigánycsaládok életkörülményei azt mutatják, hogy bennük a hátrányos társadalmi helyzet újratermelődik, ott különböző intézkedésekkel kell beavatkozni.

Gazdasági téren biztosítani kell az olyan munkalehetőségeket, amelyek nem esnek messze megszokott életformájuktól. Fontos az iskolai rendszer szintjén való megelőzés is. Itt azokat a stigmatizációs mechanizmusokat kell megelőzni, amelyek a kisegítő iskola káros hatásait mutatják. A hangsúlyt az iskola-előkészítés folyamatára kell helyezni oly módon, hogy az iskolában már viszonylag egyenlő eséllyel induljanak, és így a hátrányos társadalmi helyzet ne termelődjön újjá.

Nagy jelentősége van a lakáskörülményeknek, ahol egyrészt a lakáshoz juttatás feltételeinek a teljesítménytől kellene függnie, másrészt olyan lakásokhoz juttatásnak, amely fokról fokra biztosítja a kulturált életmódra nevelés feltételeit.

A büntetőeljárás és végrehajtás során el kell különíteni a bűnöző szubkultúrával rendelkező megrögzött elkövetőket és az alkalmi cigányelkövetőket. A bűnöző szubkultúrával rendelkező csoportok következetes felszámolása szükséges, mert fertőző hatásuk érvényesül a többi cigánycsoportokra mind a társadalmi életben, mind a büntetésvégrehajtás során.

Az eddigiekből is jól látható, hogy Tauber István könyve nemcsak jogászi, hanem attól jóval szélesebb olvasóközönség számára nyújt újszerű, hasznos és továbbgondolást serkentő, kutatómunkát segítő információkat. Mindez következik abból, hogy a címben jelzett témakört oly mélységben és olyan komplexitással dolgozza fel, ami — a korábbi tárgyú munkákat alapul véve — egyedülállónak tekinthető a hazai kriminológiai irodalomban. Így talán nem túlzás, ha — sajnos csak a KJK boltjaiban hozzáférhető művet — az adott témakört illetően jelentős haladást magában rejtő munkának tekintjük.

*Lévai Miklós*

**Nagy Ferenc: Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében***

Kérdőjelek sokaságát láthatjuk *Nagy* Ferenc könyvének *Dankánics* Iván tervezte borítóján. A fedőlap nemcsak ötletes, de találó is. A szerző által elemzett büntetőjogi intézkedésekre vonatkozó hazai szakirodalomban ugyanis inkább okos kérdések, mintsem cáfolhatatlan megállapítások találhatók. *Nagy* Ferenc az itt ismertetésre kerülő könyvében — amelynek alapja az 1984. február 29-én megvédett kandidátusi disszertációja — a szankciórendszer e legfiatalabb elemének, büntetőjog-tudományunkból eddig hiányzó, szisztematikus feldolgozására vállalkozott. (*Kónyáné* Kutrucz Katalin beszámolója *a disszertáció védéséről* a *Jogtudományi Közlöny* 1984. évi 10. számában jelent meg.)

A kötet első részében („*A büntetőjogi intézkedések kialakulásának elméleti, eszmetörténeti bemutatása*": 9—92. old.) a szerző a középkorig visszatekintve tárgyalja a modern értelemben vett intézkedések kialakulásának előzményeit. Vázolja azt a folyamatot, amelynek eredményeként az elrettentésen alapuló büntetőjogi szankciórendszer mellett a 16—18. században megjelenik a prevenciót szolgáló jogkövetkezményi rendszer kialakításának igénye. Ugyanakkor azonban rámutat arra is, hogy a 19. század második feléig, a klasszikus iskola meghatározó befolyása miatt, az intézkedésjellegű szankciók szélesebb körű törvényhozási elismerésére nem volt lehetőség. A 19. század második felére viszont megváltozott a helyzet. Az ebben az időszakban kialakuló ún. büntetőjogi reformmozgalom képviselői — a bűnözés jelentős mértékű növekedése és az ellene való küzdelemben felhasználható korabeli büntetőjogi eszközök hatástalansága miatt — olyan új, az intézkedések gyűjtőfogalmával illetett szankciófajták bevezetését javasolták, amelyek a generális prevenció mellett a korábbiaktól nagyobb mértékben szolgálták a speciális prevenciót.

A monográfia első részének harmadik fejezete a büntetőjogi intézkedésekre vonatkozó 1945 előtti magyar jogirodalmi nézetek bemutatását tartalmazza. *Nagy* Ferenc a hazai szerzőket elsősorban a szankciórendszerrel kapcsolatos álláspontjuk alapján csoportosítja és főleg az intézkedésekről írt munkáikat ismerteti. Emellett azonban munkásságuk egészét is értékeli, valamint méltatja a tárgyalt jogtudósnak a magyar büntetőjogi gondolkodás fejlődésében betöltött szerepét. Ezt követően a szankciórendszer továbbfejlesztésére vonatkozó, második világháború utáni, külföldi irányzatokról olvashatunk.

A könyv második, jogösszehasonlító részében („*A szabadságelvonó intézkedések törvényi szabályozásának áttekintő jogösszehasonlító vázlata*": 93—163. old.) a szerző a szabadságelvonó intézkedések törvényi szabályozásának három korszakából ad áttekintést. Időben és térben haladva *mintegy huszonöt országnak* azokat az intézkedésekkel kapcsolatos jogszabályait ismerteti, amelyek *a veszélyes visszaesők, a munkakerülők, a kóros elmeállapotú elkövetők,* valamint *az alkoholisták és a kábítószerélvezők* ellen irányultak.

A kötet harmadik részében („*A büntetőjogi intézkedések fogalmi és alkalmazási kérdései*": 165—258. old.) fejti ki *Nagy* Ferenc az intézkedések elméleti és alkalmazási kérdéseire vonatkozó gondolatait. Először arra keresett választ, hogy miért kerültek a jogkövetkezményi rendszerbe az intézkedések, illetve hogy milyen célt szolgál ez a szankciófajta: „A tett-bűnösség alapján kiszabott büntetés a büntetőjog megelőző feladatát nem mindig képes kellőképpen ellátni, mivel sokszor a büntetés tartamát tekintve, illetve tartalmilag nem elégséges ahhoz, hogy prevenciós hatást érjen el ... A büntető jogkövetkezmények rendszerében ily módon a büntetést intézkedések egészítik ki, amelyeknek mindenekelőtt az a céljuk, hogy az elkövetők büntetendő cselekményében, illetőleg ezzel összefüggésben előéletében, személyiségében megnyilvánuló veszélyességet pedagógiai terápiai vagy eliminálló beavatkozással kezeljék és kiküszöböljék." (165—166. old.) Ezt követően a szerző ragyogó dogmatikai elemzéssel világítja meg azt, hogy a szakirodalomban mit értenek a *monista* és mit a *dualista* jogkövetkezményi rendszeren, majd tárgyalja az elképzelhető törvényhozási megoldásokat. Hatályos büntetőjogi szankciórendszerünkről megállapítja, hogy az dualistának minősíthető; ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a várható jövőbeni változtatásoknál *a dualista-alternatív rendszer* kialakítására

---

*Lévai Miklós* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

* Nagy Ferenc: Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.

kellene törekedni (az alternatív rendszer azt jelenti, hogy a két szankcionem egyidejű alkalmazására nincs lehetőség). A következő elméleti probléma, amelyre vonatkozóan *Nagy* Ferenc — *elsőként a magyar büntetőjogtudományban* — kifejti a nézeteit: az intézkedések indokoltsága. Az ezzel kapcsolatos álláspontjának megfogalmazása során abból indult ki, hogy a speciálprevenció mint cél, nem lehet az intézkedések igazolásának egyetlen indoka. A továbbiakban *Nowakowskinak* az elméletét felhasználva — és azt továbbfejlesztve — fogalmazza meg saját véleményét azzal a megszorítással, hogy ez nem valamennyi intézkedés igazolására érvényes magyarázat. (*Nowakowski* szerint „az intézkedések akkor megengedhetők és indokoltak, ha a bíróság mérlegelése során a bűncselekmény megakadályozásához fűződő közérdek és az egyes egyén feláldozandó személyiségi és szabadságjogai közül a közérdek egyértelműen túlsúlyban van" 186. old.). *Nagy* Ferenc állást foglal atekintetben, hogy „a célszerűség, a szándékolt speciálpreventív cél a büntetőjogi intézkedések igazolására önmagában nem elégséges; emellett az érintett személyi jogokat is messzemenően figyelembe kell venni" (194. old.). A szerző érdeme, hogy a *Nowakowski*-féle elméletet a legtalálóbb pontján fejleszti tovább: a kissé nehezen konkretizálható *közérdek túlsúlya elvét* a reszocializáció érvényesítésének követelményével egészíti ki, s teszi „megfoghatóvá". Az intézkedéssel összefüggő elméleti problémák közül a magyar büntetőjog-tudományban a büntetőjogi *intézkedés-fogalom* meghatározása tekinthető a legkevésbé megoldottnak.

*Nagy* Ferenc monográfiájában ismerteti az eddigi hazai fogalomalkotási kísérleteket és rámutat azok hiányosságaira. A hatályos szabályozásból kiinduló és a formál-logikai megközelítést egyaránt mellőzve feltárja az intézkedés és a büntetés eltérő jegyeit annak érdekében, hogy az ilyen módon megismert jellemzők összegezése révén jusson el az intézkedés fogalmához. Mielőtt azonban megfogalmazná ezeket az ismérveket, idézi a két intézmény azonosságaira és különbségeire vonatkozó szakirodalmi megállapításokat. Ezekből kiderül, hogy a két szankciófajta egyrészt „közeledik egymáshoz" — és így egyre több rokon vonás figyelhető meg —, másrészt viszont — noha a különbségek viszonylagosak — a büntetés és az intézkedés nem azonos intézmények. *Nagy* Ferenc szerint a büntetés és az intézkedés *közös vagy rokon jegyei* a következők:

*a)* Mindkettő joghátrány.

*b)* Alkalmazásuk előfeltétele: tényállásszerű magatartás.

*c)* Azonos kriminálpolitikai funkciót töltenek be: a társadalom védelmét.

*d)* Mindkettőre érvényes a nulla poena sine lege elv érvényesülése.

*e)* Lényegében büntetést és intézkedést is csak — büntetőeljárás keretében — bíróság alkalmazhat.

*f)* Sem a bűnelkövető, sem az állampolgár nem tesz különbséget a két intézmény között.

*A relativizálódó különbségek* körében felsoroltakból itt most csak azt említjük, „hogy az egyes országok büntető törvényei hol büntetés, hol intézkedés címszó alatt szabályoznak ugyanazon vagy hasonló tartalmú jogintézményt" (220. old.). A szerző ezek után fogalmazza meg a büntetés és az intézkedés közti *elhatároló különbségeket,* amelyek röviden összefoglalva a következők:

*a)* A büntetés generális és speciális célokat szolgál; *az intézkedés* elsősorban speciális prevenciós célokra irányul.

*b)* A büntetés alapja a bűnösség és ez utóbbi a büntetés mértékét is befolyásolja; *az intézkedésnél* a bűnösség — tipikus esetben — csupán alkalmazási előfeltétel, de nincs arányossági, illetve behatároló funkciója.

*c)* A büntetés büntetett előéletet eredményez; *az intézkedéshez* nem kapcsolódnak a büntetett előélethez fűződő hátrányok.

Az intézkedésekre vonatkozó — az a), b) és c) pontokban olvasható — megállapítások összegzése adja a *Nagy Ferenc-féle intézkedés-fogalmat.*

A könyv harmadik részének utolsó előtti fejezetében a szerző újra egy kevéssé művelt területtel, az *„intézkedéskiszabás"* elméleti és gyakorlati problémáival foglalkozik. Az ide tartozó legalapvetőbb kérdés az, hogy mi lehet az intézkedésalkalmazás speciális *célja. Nagy* Ferenc válasza: „az elkövetőre irányuló javító, reszocializáló behatás, vagy ha ez nem lehetséges, akkor a biztonság megteremtése... E különbség figyelembevételével lehet az intézkedéseket úgy felosztani, hogy vannak, amelyeknél a javító-reszocializáló gondolat áll az előtérben és vannak, amelyeknél túlnyomórészt a biztonság" (233. old.). A célmeghatározást követően az intézkedések alkalmazásának *előfeltételéről* és *feltételeiről* olvashatunk. Garanciális szempontból rendkívül lényeges, hogy az intézkedéskiszabás előfeltételeként *Nagy* Ferenc az elkövetői alapcselekményt jelöli meg. Feltételei közé pedig a következőket sorolja: az elkövető társadalomra veszélyessége, az intézkedés speciálpreventív szükségessége, valamint szubszidiaritása és az intézkedés arányossága.

Befejezésül az intézkedések jövőbeni helyzetét, szerepét taglalja a szerző. A jelenlegi tendenciát figyelembe véve arra a következtetésre jut, hogy a „közelebbi időszak reálisan számításba jöhető fejlődési vonala a büntetéseknek és az intézkedéseknek egymáshoz közelítésére mindjobban tekintettel levő integrált rendszer finomítása, s továbbfejlesztése" (258. old.).

Remélhetőleg a tartalmi ismertetésből kitűnik, hogy gondolatgazdag, számos új tényt és adatot tartalmazó monográfiát írt *Nagy* Ferenc a büntetőjogi intézkedésekről.

Tárgyát nem a hatályos szabályozás, hanem inkább *a kriminálpolitika felől* közelíti meg. Elsősorban arra keres választ, hogy a célgondolat megjelenését követően a büntetőjog eszköztárába került intézkedéseknek mi a kriminálpolitikai funkciója és célja.

*Nagy* Ferenc könyvében a büntetőjogi intézkedés intézményét történeti, dogmatikai és jogösszehasonlító módszerrel elemzi. *A történeti módszer* alkalmazásának köszönhetően igen sok eddig hazánkban alig ismert jogtudós munkásságáról olvashatunk a kötetben. (Így például E. F. Kleinről, aki az első „intézkedésteória" kidolgozójának tekinthető, vagy az intézkedéseket a közigazgatási jogból a büntetőjogba „átültető" Carl *Stooss* munkásságáról.) *Nagy* Ferenc nemcsak ismerteti az általa tárgyalt büntetőjogászoknak az intézkedésekkel kapcsolatos megállapításait, de értékeli is nézeteiket. Ennek során kerüli az ideológiai, politikai szempontokat. Kizárólag a büntetőjog-tudomány fejlődésében betöltött szerepük alapján minősíti a tárgyalt szerzőket. E szemléletmód eredményeként a könyvben nyomon követhetjük az intézkedésekre vonatkozó *magyar büntetőjogi gondolkodás* alakulását a 19. század végétől napjainkig. A szakmai szempontok kizárólagos érvényesítését a büntetőjogtudósok munkásságának megítélésénél pozitívumnak tartom. Ugyanez a megközelítés viszont hiányérzetet kelt egy-egy történelmi periódus bizonyos büntetőjogi intézkedéseinek, illetve azokat bevezető törvényeinek az elemzésénél. Diktatúrákban, kiélezett történelmi helyzetekben ugyanis a speciális

prevenciót szolgáló intézkedések némelyike félelmetes eszköz a hatalom kezében. Úgy vélem, ha a szerző ezeknél a korszakoknál, intézményeknél (lásd: 119—120. old. és 126—127. old.) utalt volna a kriminálpolitikán „túli" összefüggésekre is, akkor az nem befolyásolja monográfiája szakkönyv jellegét, nyilvánvaló szakmai értékeit. *A dogmatikai módszert* alkalmazva *Nagy* Ferenc az intézkedéseket nem elszigetelten, hanem a szankciórendszerrel és egyéb büntetőjogi intézményekkel való kapcsolatában vizsgálja. A már említett Carl *Stooss* hatását tükrözi, hogy a dogmatikai módszert felhasználja a büntetések és az intézkedések közti különbségek kimutatására. *A jogösszehasonlító módszer* alkalmazása révén megismerhetjük az intézkedések szabályozásánál és alkalmazásánál külföldön érvényesülő tendenciákat.

Az előzőekben említett módszerekkel összegyűjtött ismeretek, a szerző megállapításai és elemzései igen hasznosak lehetnek a kriminálpolitika különböző érvényesülési területein dolgozó szakemberek számára.

A büntetőjogi intézkedésekre vonatkozó *jogalkotás* során érdemes figyelembe venni a szerző *de lege ferenda* javaslatait (lásd például a szigorított őrizet végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó elképzelését: 139. old.). A jogalkotás számára tanulságos lehet az is, amit a dologház magyarországi alkalmazásának tapasztalatairól ír a szerző. Ennek a lényege: a szankciórendszer bármelyik intézménye csak akkor funkcionál céljának megfelelően, ha a végrehajtás feltételei biztosítottak. *A jogalkalmazásban* dolgozók is haszonnal forgathatják a kötetet. Véleményem szerint *„A büntetőjogi intézkedések alkalmazására vonatkozó elvek"* című fejezetrész (225—255. old.) megkerülhetetlen olvasmánya kell hogy legyen valamennyi bírónak. *Nagy* Ferenc könyvének ez a fejezete ugyanis kellő elméleti alapot biztosít ahhoz, hogy a jogalkalmazást az „intézkedéskiszabás" terén se az ötletszerűség, kiszámíthatatlanság jellemezze.

A recenzió bevezető részében említett kérdőjelek közül nagyon sok érvényét veszti *Nagy* Ferenc munkásságának köszönhetően. A szerző a büntetőjogi intézkedések vonatkozásában felvetődő leglényegesebb kérdésekre — *miért kerültek a kriminálpolitika eszköztárába az intézkedések?; mi a különbség a büntetések és az intézkedések között?; mi az intézkedés fogalma?* — adott választ művében, gazdagítva ezzel a magyar büntetőjog-tudományt.

A recenzióban ismertetett értékei miatt ajánlom *Nagy* Ferenc könyvét a *Jogtudományi Közlöny tisztelt Olvasóinak* szíves figyelmébe.

*Petrik B. Ferenc*

**A „tükörkép árnyéka": látszat és valóság a jogban.***

Úgy érzem, jelentős állomáshoz érkezett el a szerző újabb könyvével. Sikerült egyfajta szintézist létrehoznia úgy szaktudósként, mint autonóm kritikai gondolkodóként. A szerző nem tudván szabadulni írói hajlamaitól, mondanivalóját szakközleményekben szokatlan módon, regényszerűen tálalja. A szakmai mondanivalót szellemes, keretszerű dialógus és egy záró trialógus fogja közre, amelyeknek azonban stilisztikai célokon és az olvasmányosságon túl szakmai mondanivalójuk is van.

A bíró, a törvényalkotó és a jogszociológus beszélgetése vezeti be a mondanivalót, mely a jog társadalmi környezetben és társadalmi környezettel való viszonyában való vizsgálata. A jogszociológus egyfajta racionális értékrelativizmust szögez szembe a bíró és a törvényalkotó által képviselt — kicsit korlátozottnak beállított — jogpozitivizmusával szemben. A szerző (jogszociológus) kritikus alapállása végig érződik a mondanivaló kifejtése során is, s nemegyszer a cinizmus veszélye fenyeget.

Az irodalmias bevezetést követő kissé eklektikusnak tűnő, de a valójában szigorú logikát és jól követhető gondolatmenetet tükröző jogi vizsgálódások — úgy tűnnek — mind e kritikai relativista beállítottság illusztrációjául és bizonyítékául szolgálnak. Közben észrevétlenül megismerkedhetünk a modern jogtudomány — egyébként igen nehezen hozzáférhető és összegyűjthető — fő problémaköreivel is: a jog lényegét és funkcióját vizsgáló alapkutatás részesei leszünk mintegy észrevétlenül is. A szerző szinte módszeresen dönti le bennünk a jog hatalmáról és értékéről vallott eddigi elképzeléseinket, s bizonyításai időnként a releváció erejével hatnak.

A mű — talán nem szándékoltan — túlnő a szerző eredeti elképzelésein, s az elkülönülten eltérő időkben keletkezett különböző tanulmányok egységes egésszé állnak össze, annak a gondolatnak bizonyítására, hogy „az egyén csak széljegyzet a jogban, mely maga is csak nagyobb erők unalmas káprázata." Arról van szó, hogy a szerző nem korábbi tanulmányait gyűjtötte össze és erőltette a kiválasztott cím által megkívánt gondolatmenet Prokrusztész-ágyába, hanem — talán tudattalanul — alapvető kérdések kényszerítő ereje folytán ő maga követett meghatározott gondolatmenetet utóbbi évekbeli kutatásai során. (Ha a valóságban a helyzet fordítva áll is, a könyv mindenesetre nem ezt tükrözi.)

A szaktudós és a meglepő módon személyes hangot megütő író a záró párbeszédben eggyé olvad és immár nehéz elválasztani a személyes elemet a szakelemtől. A jogtudományi vizsgálódások eredményei ugyanis egyfajta jogi nihilizmust sugallnak, melyek az egyén szintjén a cinizmus már korábban érintett problémáit vetik fel. A szerző szinte észrevétlenül fejti ki a mai magyar értelmiség egyik fő problémakörét, s feleletet is ad, ami természetesen nem egy mindenki által követhető megoldás. Óhatatlanul felvetődnek itt a kritikai hozzáállás, a hatalomhoz való viszony és az egyéni autonómia problémája, melyeket a szerző képzelt Mesterével való párbeszédében sokoldalúan és alapjában optimista hozzáállással vizsgál meg. Meglepő ez az optimista kicsengés több szempontból is. Egyrészt a mai magyar tudományos életben terjedő divattá kezd válni a cinizmus és a pesszimizmus és különösen így van ez a jogtudósok körében. Egyes jogi szerzők cinizmusukat nyíltan és büszkén vállalják is. Másrészt a szerző eddigi munkáira nem az optimizmus volt a jellemző.

Ide is illik Oscar Wilde szellemes mondása, mely szerint a cinikus mindennek ismeri az árát, de semminek az értékét. Értékválsággal küszködő társadalmunkban a fenti jelenség nem meglepő. Ha viszont valaki veszi a fáradtságot és legalább megpróbálja megközelíteni a szerző által képviselt gondolati szintet, e csapdákat kikerülheti.

Ami a könyv tartalmi, szakmai részét illeti, a szerző itt is jelentős újdonságokkal áll elő. Legelőször is vizsgálat alá veszi a jog társadalmi funkciójának utóbbi években sokat és sokak által vizsgált kérdését. Szakítva a hazai jogelméleti irodalomban jelentős

---

*Petrik B. Ferenc* TMB ösztöndíjas, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

* *Sajó András:* Látszat és valóság a jogban (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986, 392 o.)

ontológiai hagyományokkal, ismeretelméleti jellegű, szociologikus megközelítést alkalmaz. A jog társadalmi feladatként Sajó a valóság bonyolultságának csökkentését, egyszerűsítését jelöli meg. Szerinte a jog a társadalmi bonyolultságot csökkenti, mikor bizonyos egyoldalúsággal és normativitással kiemeli, kiválogatja a társadalmi viszonyok rendszerint dologi vagy eldologiasodott jegyeit s e jegyekből új, látszatvilágot épít. A jog által eképpen kezelhetővé tett valóság a rendteremtéshez mint a jog egyik fő funkciójának ellátásához nyújt segítséget. A kezelhetővé tétel, illetve válogatás során a jog különböző ideológiai és politikai funkciókat is teljesít, főleg azzal, „hogy kijelöli az erőforrásokhoz vezető, elfogadott (legitim) utakat és használati feltételeket, kötelességeket." A szerző szerint a jog azáltal, hogy a világ dolgait kezelhető rendként jeleníti meg, kitüntetett, mással aligha pótolható társadalmi, ideológiai feladatot lát el.

Az imponáló méretű, de nem hivalkodó tudományos apparátust felvonultató elméleti bevezető után a szerző különböző jogágak területén kezdi meg kalandozásait.

A harmadik fejezetben a polgári jog, pontosabban a magyar Polgári Törvénykönyv által sugallt valóságkép szerkezetét vizsgálja. Ahogyan a szerző igen szellemesen írja, vizsgálatának tárgya: a tükörkép árnyéka. Bizonyítja, hogy a jelenlegi polgári jogi alapszabályok látszólag idejét múlt liberálkapitalista prekoncepción alapulnak, ugyanakkor a dekralált egyenlőség, a partnerválasztási szabadság stb. elveivel ellentétben, negatívan értékelhető jóléti redisztribucióra adnak lehetőséget. A Ptk. prekoncepcionáltságát már eddig is több szerző bírálta, Sajó azonban őket meghaladva, rámutat arra, hogy a problémák nem a rossz törvényszöveg, hanem a hibás szemléleti előfeltevések változatlansága miatt termelődnek újjá.

A következő fejezet e gondolatmenet logikáját folytatva gazdaságszociológiai eszközökkel és gazdasági témát vizsgálva kívánja bemutatni a mai jogalkotás működési mechanizmusát. Fő meghatározónak az állami túlvállalásból eredő szabályozási kényszert és a végrehajtó apparátus nagymértékű elbürokratizálódását tartja. A beruházások ciklikus folyamatának vizsgálata igen plasztikusan mutatja be a jog érvényesülését bürokratikus közegben. Az e vizsgálatban használt fogalmak mint „a szemeteskanna modell" és a „tűzoltó jellegű" módszerek alkalmazása ma már az e területtel foglalkozók számára alapkategóriákká váltak.

Az ötödik fejezetben a szerző merőben új, az előzőktől eltérően a büntetőjog területére tér át. A szociálpszichológiai (interakcionista) megközelítési mód alkalmazása a deviancia, illetve a bűnözés jelenségeinek megértésére szintén nem mondható bevett gyakorlatnak a hazai jogtudományban. Az ún. minősítési elmélet alkalmazása és összekapcsolása a — részben a szerző által végzett — hazai devianciakutatásokkal igen érdekes eredményeket produkál.

A recenzens számára legérdekesebb és legjobbnak tartott hatodik fejezet a rend, rendetlenség társadalmi, jogi rend problémakörével foglalkozik. Az imponáló elméleti bevezető után — a szerzőtől szokatlanul — a mai magyar társadalom alapvető strukturális problémáinak, a szerző szavaival: dezorganizációjának igen merész vizsgálatával ismerkedhetünk meg. Már a címek is sokatmondóak: „Anómia Magyarországon?" (a szerző válasza: igen), „A szerencsétlen tudat", „A rendetlenség szerkezete", „Fegyelem, fegyelmezés." Olyan problémák kerülnek itt terítékre, mint a társadalmi értékválság, az ún. rossz társadalmi szerződés, bűnözés, öngyilkosság, korrupció stb.

A szerző mindezen gyakorlati problémák magyarországi vizsgálata alapján részben olyan következtetéseket von le, melyek elméletileg nemcsak nálunk elfogadottak. Ilyen pl. a modern jogszociológiának a delegalizációval, a konfliktusoknak a jog kerülésével történő megoldása. E problémák fejtegetése és a levont következtetések azonban nemcsak a szakma érdeklődését kelthetnék fel.

Végül a hetedik fejezet a hazai — a szerző által vezetett — jogtudatkutatások eredményeit összegzi. Az eredmények lehetőséget adnak a jog társadalmasító funkciójának differenciáltabb megközelítésére. A vizsgálatok alapján megerősítést nyer, hogy a jogtudat mai meghatározói (a család, iskolai végzettség, tömegtájékoztatás) nem egy organikusan kialakult belső társadalmi strukturáltságra utalnak. A jogtudattartalmak vizsgálata arra mutat, hogy a jog — ami mint tudjuk a politika eszköze — az állampolgárt döntően kiskorú, engedélykéregető gyámolítandónak állítja be. Automatikusan vetődik fel a kérdés, melyet a szerző nem is kerül meg, mi ma az emberi autonómia tartalma és határa, és mi a jog szerepe ennek megőrzésében? Azaz a társadalom van-e az emberért, vagy az állampolgár az államért. Sajó válasza szerint a jog „nemcsak társadalmi értelmezési kereteket nyújt, de ugyanakkor az ember bizonyos társulási igényeit tagadja és elnyomja." A mai magyarországi helyzetben, amikor — úgy tűnik — nagyobb gazdasági szabadság biztosítása az egyén számára a társadalmi közvetítő közösségek létrejötte és megszilárdulása ellen tudatosan használt eszköz, a jogiság fokozása a társadalomban mindenképpen kívánatos lehet.

Regényt írt Sajó András, jogtudományi regényt, mely szakmunkának kiváló, de még a mai magyar irodalomban sem vallana szégyent, legalább gondolatainak tisztaságával.

*Morvai Krisztina*

**M. Ch. Bassiouni: Nemzetközi büntetőjog***

„Az ENSZ, amely oly sok sikertelenségnek volt tanúja története során, ezúttal biztos sikert érne el, amennyiben elfogadná a tervezetet, amely hozzájárulhat a békéhez és az emberiség biztonságához." E gondolattal zárja Bassiouni könyvéhez írt bevezetőjét Pierre Bouzat professzor, aki előszavában összefoglalja a nemzetközi büntetőjog történetét, összpontosítva arra, hogy milyen tudományos előzményei voltak annak a nemzetközi büntetőkódex-tervezetnek, amit az olvasó a későbbiekben megismerhet.

E fejlődés első állomásaként fogható fel, hogy az Egyesült Államokban működő „Béke Társaság" tagjai már a múlt század utolsó harmadában célul tűzték ki egy nemzetközi büntető törvénykönyv kidolgozását. Az ötletet D. D. Fields 1866-ban írt tervezete adta, majd 1875-ben Arturo de Marcoartu spanyol szenátor interparlamentális uniót alapított, amely pályázatot írt ki egy nemzetközi kódex megalkotására. Ezek az elképzelések nem jutottak el a megvalósításig, de a világ sok jogásza „elraktározta" őket gondolatai között, az első világháborút követő időszakig.

---

*Morvai Krisztina* egyetemi tanársegéd, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* M. Ch. *Bassiouni:* International Criminal Law, A Draft International Criminal Code, Sijthoff and Noordhoff International Publishers B. V. Alphen aan den Rijn, The Netherlands, 1980. (250 old.)

Az 1924-ben megalakult Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (AIDP) Statutuma célként jelölte meg: a társaság „támogassa a nemzetközi büntetőjog elméleti és gyakorlati fejlődését, hogy megvalósulhasson az egyetemes nemzetközi büntetőjog, valamint hangolja össze a büntetőeljárás szabályait" (I. fejezet 3. §). Pella, De Vabres és más kiváló jogászok ösztönzésére a Társaság már első kongresszusán — 1926-ban — határozatot fogadott el egy nemzetközi büntetőbíróság megalakításáról. Világos volt, hogy amennyiben ilyen törvényszék létrejön, szükség lesz nemzetközi büntetőtörvénykönyvre is. Ennek tervezete — amelyet Pella készített el — meg is jelent. A nácizmus előretörésével azonban a Társaságnak be kellett látnia, hogy az időpont már nem megfelelő ilyen terv megvalósításához.

Ugyanakkor az 1934. évi terrorcselekmény hatására (amelyet Jugoszlávia királya ellen intéztek és amely során életét vesztette Barthau francia miniszter) aláírtak egy nemzetközi egyezményt a terrorizmus elfojtására. Ez a genfi konvenció — amely egyébként nem lépett hatályba — intézkedett egy nemzetközi büntetőbíróság felállításáról, amelynek célja lett volna a terrorizmussal kapcsolatos ítélkezés. Ez volt az első eset, amikor egy nemzetközi egyezmény félretette az államok szuverenitásának dogmáját és a nemzetközi büntetőítélet elsőbbségét állapította meg. Ezt megelőzően a büntetőítélkezés — a nemzetközi jog szerint is — kizárólag az egyes államok joghatósága alá tartozott.

A második világháborút követően (1951-ben és 1953-ban) ENSZ tervezetek készültek a nemzetközi büntetőbíróságról, a hidegháború és a bizalmatlanság légköre azonban háttérbe szorította ezeket a törekvéseket. Folyamatos viszont az ENSZ Jogi Bizottságában a kodifikációs tevékenység a béke és emberiség elleni bűncselekmények kódextervezetéről. Az elmúlt évtizedekben több ilyen tervezet készült, de az ENSZ közgyűlés csak egy-egy bűncselekményről hozott határozatot, így például 1974-ben közgyűlési határozat született az agresszió meghatározásáról.

A nemzetközi szervezetekben folyó tevékenységgel párhuzamosan a Nemzetközi Büntetőjogi Társaságban a tudományos érdeklődés változatlan maradt e téma iránt. Ezt jelzik a tárgyban megjelent publikációk és a Társaság kollokviumai, valamint kongresszusai, amelyeken a megvitatott kérdések között mindig szerepelt a nemzetközi büntetőjog. E folyamatban is jelentős eseménye volt az AIDP történetének Bassiouni professzor főtitkárrá választása 1974-ben, Budapesten. Bouzat professzor megjegyzi, hogy Bassiouni a legteljesebb mértékben alkalmas volt a rábízott feladatra, hiszen világszerte kiváló jogászként és a „tettek embereként" tartották — és tartják — számon, aki e munkáját megelőzően is már több monográfiát publikált.

Az ismertetésre kerülő kötet legfontosabb része kétségtelenül maga a kódextervezet, de emellett megtaláljuk Bassiouninak „A nemzetközi büntetőjog eredete, története és tartalma" című tanulmányát is. Ebben a tanulmányában Bassiouni professzor rámutat arra, hogy a nemzetközi büntetőjog a belső büntetőjog nemzetközi aspektusainak és a nemzetközi jog büntető aspektusainak konvergenciájából származik. Noha ma már „saját jogán", önálló diszciplinaként létezik, módszertani szempontból mégis helyes a kettős történeti megközelítés. Ennek megfelelően a belső büntetőjog nemzetközi vonatkozásait vizsgálva a szerző megállapítja, hogy ez abból a gyakorlatból nőtt ki, amelyet az államok nemzetközi erőfeszítései jelentettek a belső jogok érvényesítésére, aminek első megjelenési formája a kiadatás volt. Ez a jogintézmény kb. 4000 éves múltra tekint vissza. Az első kiadatási egyezményt az ókori Egyiptomban írták alá ie. 1280-ban. A kiadatás az államok közötti kooperáció szokásos gyakorlatává vált, amit bizonyít a kétoldalú megállapodások sora és 8 regionális többoldalú konvenció. A XIX. század nagy európai büntetőjogi kodifikációs hullámáig a kiadatás volt a leglényegesebb (ha nem kizárólagos) megjelenési formája a belső büntetőjog nemzetközi aspektusainak.

Az ezernyolcszázas évek német és francia kódexei után a belső büntetőjog alkalmazhatóságát elismerték és kiterjesztették bizonyos olyan magatartásokra is, amelyeket az állam területi joghatóságán kívül követtek el. A belső büntetőjog extraterritoriális alkalmazásáról szóló elméletek addig a pontig fejlődtek, hogy a jogalkotás és jogalkalmazás területén kívüli teóriái nemcsak sok állam belső jogában, hanem a nemzetközi jogban is megjelentek. Ezen áramlat eredményeképpen igen sok szabály született — és a gyakorlat is kialakult — a büntetőjogok összeütközésére vonatkozóan. Kísérletek történtek arra, hogy egyensúlyba kerüljenek az államok különböző érdekei az extraterritoriális büntető joghatósággal kapcsolatban. Ez összefüggött az emberek mozgásának megélénkülésével is az egyes államok között. E folyamat eredményeként különböző egyezmények születtek (elsősorban az Európa Tanácsban) például a külföldi büntetőítélet elismeréséről, a büntetőeljárás átengedéséről, a külföldi ítélet végrehajtásáról stb. A gyakorlati és az adminisztratív tevékenység összehangolására alakult például az Interpol. A belső büntetőjog nemzetközivé válása ösztönözte a nemzetközi együttműködésre alkalmazható szabályok megjelenését. E szabályok az olyan közönséges bűncselekményekre voltak alkalmazhatók, amelyeket a belső jogrend ellen követtek el.

Bassiouni a nemzetközi jog büntető vonatkozásait a nürnbergi per előzményét képező nemzetközi egyezmények bemutatásával és a nemzetközi szerződések alapján is üldözött bűncselekmények kategorizálásával mutatja be. A nürnbergi és a tokioi per nemzetközi jogi előzményeit képezik azok az egyezmények, amelyek a háború indításának jogát fokozatosan korlátozták és részletesen szabályozták a háború lefolytatását. Nemzetközi szerződések pedig számos bűncselekmény üldözését írták elő az államok számára (pl. kábítószer-kereskedelem, légi kalózkodás, leánykereskedelem).

A nemzetközi jog és a büntetőjog doktrináinak e kettőssége a nemzetközi büntetőjog „tudathasadását" idézte elő, s ez nagyon megnehezítette fejlődését. Igen jól bizonyítja ezt az, hogy a két jogág különbségének jeleit legalább tíz pontban ki lehet mutatni. Ezek szerint a nemzetközi jog és a büntetőjog különbözik: 1. céljában, 2. forrásaiban, 3. tárgyában, 4. formájában, 5. résztvevőiben, 6. struktúrájában, 7. jogtárgyában, 8. végrehajtási technikájában, 9. szankcióiban, 10. a jogalkalmazás menetében. Ennek megfelelően a nemzetközi büntetőjog egyik definíciója a nemzetközi jog büntető vonatkozásait emeli ki, s a nemzetközileg védett olyan érdekekre épül, amelyek megsértése büntetőjogi büntetés alkalmazását vonja maga után. A másik definíció a fogalom lényegének a bűnügyekben folytatott nemzetközi együttműködés szabályait tekinti.

A tanulmány befejező részében Bassiouni a nemzetközi büntető anyagi jog alkalmazásának lehetőségeit mutatja be. Ez a jogalkalmazás alapvetően kétféle módon történhet; az egyik esetben az egyes bűncselekmények üldözéséről és elkövetőik megbüntetéséről nemzetközi szerződések rendelkeznének, s a szerződést aláíró

államok belső joguk útján biztosítanák a megvalósítását, a másik lehetőség szerint a nemzetközi anyagi büntetőjogot egy nemzetközi bíróság alkalmazná. Ezt a két lehetőséget fogjuk látni a kódex tervezetében is, amely az első változatot a közvetett alkalmazás modelljének nevezi, a nemzetközi büntetőbíróság megalkotását és működését feltételező másik alkalmazási mód pedig a közvetlen alkalmazás modellje.

A most ismertetett tanulmány csak egyik példája volt annak a számos publikációnak, amelyet Bassiouni professzor a nemzetközi büntetőjog témájában megjelentetett és e korábbi gyümölcsöző tudományos kutatómunka eredményezte, hogy a Társaság Igazgatótanácsa éppen őt bízta meg egy kódextervezet kidolgozásával. A kódextervezetet két — neves jogászokból álló — bizottság is megvitatta, s 1979-ben a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság javaslataként terjesztették az ENSZ elé.

A Kódex a következő négy részből áll: Általános rész (ez a Kódex végére került); Különös rész; Alkalmazási rész (amely magában foglalja a nemzetközi büntetőbíróság és az államok általi alkalmazására vonatkozó szabályokat egyaránt); Általános szerződési rendelkezések. Az utóbbi három mindkét alkalmazási módban szerepet kap, míg az Általános részre csak a közvetlen alkalmazás — nemzetközi büntetőbíróság létezése — esetén van szükség. Mivel a nemzetközi büntetőbíróság létrehozására ma még csak elképzelések, tervek vannak, e pillanatban az Általános rész gyakorlati alkalmazhatósága kétségtelenül kisebb, mint a másik három részé. Ez az oka annak, hogy a törvénykönyvek megszokott szerkezetétől eltérően a Kódex szövegében az Általános rész utolsóként, „Függelék" megjelöléssel szerepel. Az Általános rész struktúrájának és tartalmának meghatározásánál három különböző megközelítés volt lehetséges: a) Egységes szerkezet és tartalom (a common law és a kontinentális jog kombinációjára épülve, figyelemmel a szocialista jogi koncepciókra és a nemzetközi közjogra is); b) Dualista szerkezet (a common law és a kontinentális modell egyidejű funkcionálása); c) A joghatóság figyelembevétele (amely ennek kijelölésével foglalkozna). A szerző az egységes szerkezet és tartalom mellett döntött. E megközelítés lényege olyan jogintézmények egységessé tétele, mint a „büntetőjogi felelősség", „beszámíthatóság", „büntethetőség", a „bűncselekmény tényállási elemei", stb. E résznél is, mint az egész Kódexben az egyes fejezetek után részletes „Kommentár" ad bővebb magyarázatot a jogalkalmazó számára az egyes rendelkezések eredetéről, illetve összefüggéseiről (hasonlóan a mi Btk-nk miniszteri indokolásához).

A Különös rész az egyes nemzetközi bűncselekmények törvényi tényállásait tartalmazza az alábbi csoportosításban: a) Azok a cselekmények, amelyeket hatályos nemzetközi egyezmények nyilvánítanak nemzetközi bűncselekményeknek (agresszió, háborús bűncselekmények, jogtalan fegyverhasználat, népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, apartheid, rabszolgatartás és ezzel összefüggő cselekmények, kínzás (mint háborús bűncselekmény), jogellenes orvosi kísérletezés (mint háborús bűncselekmény) kalózkodás, légikalózkodás, nemzetközileg védett személyek elleni erőszak és fenyegetés, túszszedés, posta jogtalan használata, kábítószer-bűncselekmények, pénzhamisítás, nemzeti és régészeti kincsek ellopása (háború idején), tenger alatti kábelek megrongálása, szeméremsértő kiadványok nemzetközi forgalmazása); b) Azok a cselekmények, amelyeket az ENSZ elé terjesztett olyan nemzetközi egyezménytervezetek nyilvánítanak nemzetközi bűncselekménnyé, amelyek elfogadása folyamatban van (kínzás, ha külön egyezmény alapján büntetendő); c) Olyan cselekmények, amelyek tilalma bizonyos nemzetközi egyezmények tárgya, de amelyeket nem tekintenek nemzetközi bűncselekményeknek: kínzás (mint az emberi jogok megsértése), jogtalan orvosi kísérletezés (mint az emberi jogok megsértése), nemzeti és archeológiai kincsek ellopása (béke idején, mint kulturálisan védett érdek megsértése); d) A jelenleg nemzetközi mértékű aggodalmat okozó cselekmények, amelyekről nemzetközi egyezmények kidolgozása várható (jogtalan orvosi kísérletezés béke idején, külföldi közhivatalnok megvesztegetése).

Az ismertetett csoportosítás ellenére a Kódexben a nemzetközi bűncselekmények egységes kategóriát alkotnak, s ebbe az egységes kategóriába az agresszió és korrupció egyaránt beletartozik. A nemzetközi tudományos közvélemény a nemzetközi bűncselekmények ilyen egységes fogalmát erőteljesen vitatja. A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság soron következő kongresszusának egyik témájában éppen a nemzetközi bűncselekmények szűkebb és tágabb tudományos fogalmát vizsgálják. Ennek keretében a határvonalat keresik a nemzetközi és a nemzetközi szerződés szerinti bűncselekmények között.[1] Hasonló gondolatmenet fedezhető fel Karpecnek a nemzetközi és a nemzetközi jellegű bűncselekményekről írt állásfoglalásában,[2] vagy Gardoczkinak abban a nézetében, amely szerint a nemzetközi bűncselekmények két csoportba; a nürnbergi bűncselekmények és a nemzetközi szerződés alapján büntetendő bűncselekmények csoportjába sorolhatók.[3]

Bassiouni Kódexe viszont nem különbözteti meg a Különös részben — bár külön fejezetekben — büntetni rendelt egyik, illetve másik típusú cselekményeket. Az elhatárolás hiánya különösen a közvetlen alkalmazás modelljében adhat okot vitára, hiszen eszerint minden, a Kódexben felsorolt bűncselekmény elkövetőjével szemben nemzetközi bíróság járna el.

Az Alkalmazási részt a szerző elsődlegesen a közvetett alkalmazás modellje számára tervezte, de a nemzetközi büntetőbíróság is felhasználhatja bizonyos rendelkezéseit. Az e részben leírt szabályozás tölti meg tartalommal az „aut dedere aut iudicare" elvét, amely nélkül nem lehet hatásosan alkalmazni a nemzetközi büntetőjogot. Az olyan jogintézmények szabályozása, mint a kiadatás, jogsegély, külföldi büntető ítélet érvényének elismerése, a hatályos két és többoldalú nemzetközi egyezményeken és az államok gyakorlatán alapszik. Az Általános szerződési rendelkezések című rész olyan szabályokat tartalmaz, amelyek nemzetközi jogi szempontból relevánsak. (Az egyezményhez való csatlakozás lehetőségéről, a ratifikálásról stb.)

A nemzetközi büntetőjog fejlődéséről szóló tanulmány és a kódextervezet mellett a tudományos kutatás szempontjából jelentős, két további forrásanyagot találunk az ismertetett publikációban. Az egyik felsorolja azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyekből a nemzetközi büntetőjog egyes rendelkezései erednek, míg a másik több, mint 70 oldalon keresztül 32 ország tudományos bibliográfiáját összegezi a témában. Bassiouni munkájának fon-

[1] Revue Internationale de Droit Pénal 1986/1—2. 242. old.

[2] I. I. *Karpec:* A nemzetközi jellegű bűncselekmények. (Nyers fordítás, Rendőrtiszti Főiskola 1983.) 32—33. old.

[3] Lech Gardocki: Zarys prawa karnego miedzynarodowego (A nemzetközi büntetőjog vázlata) (Warszawa, 1985. Panstwowe Wydawnictwo Naukowe) 118—119. old.

tosságát mutatja és a belső jog fejlesztésére gyakorolt hatását biztosítja, hogy az Igazságügyi Minisztérium Tudományos és Tájékoztatási Főosztálya kiadványainak sorában 14. tanulmánykötetként, Bittó Márta fordításában megjelentette a recenzált könyv legfontosabb részét, a kódex tervezetét.

*Solt Kornél*

**Peter Noll: Gondolatok a nyugtalanságról és a rendről***

Peter Noll (1926—1982) korán bekövetkezett haláláig a büntetőjog professzora volt Zürichben. 1955-től magántanár a Báseli Egyetemen. 1974-től tagja Zürich Kanton Semmitőszékének, majd a svájci Büntetőtörvénykönyv revíziójára alakított bizottságnak. Éveken keresztül szoros barátság fűzte Friedrich Dürrenmatthoz. Számos etikai, jogfilozófiai, tételes büntetőjogi könyv és cikk szerzője. Megrázó írása, a *Diktate über Sterben und Tod*[1] címmel jelent meg. (Ez a könyv bestseller lett: már 10 hónappal első kiadása után 90000 példány fogyott el belőle.[2])

Irodalmi tevékenységének főtémája *a jog és a hatalom viszonya, a hatalom kritikája — a jog oldaláról kiindulva.* Szerinte a szabadság legveszélyesebb ellenfele az öncélúvá vált hatalom.

A *Gedanken über Unruhe und Ordnung* posztumusz kötet (3 évvel a szerző halála után jelent meg). Válogatás, amely számos, már korábban szaklapokban vagy a napisajtóban megjelent és bátor kritikai szellemükkel, merészségükkel, svájci „tabuk" lerombolásával méltán feltűnést keltő írását tartalmazza.

Kiragadva néhány cím a kötet gazdag tartalmából: *A büntetés erkölcsi megalapozása — A jog és a hatalom viszonya — Terhességmegszakítás büntetlenül. — Büntetés metafizika nélkül — Ember és törvény — A kodifikáció technikai elvei — Szabadság és egyenlőség — Elévülhet-e a genocidium? — Gengszterek pénze Svájcban*[3] *— A jog, a nyugalom és a rend — Jogállam-e Svájc?*[4] *— Terror alulról, terror felülről — Az euthanázia jogfilozófiai szempontból* — stb.

Szeretnék kissé részletesebben foglalkozni a kötet egyik kitűnő esszéjével, amelynek a címe: „A büntetés etikai megalapozása" (88—109. old.). Mindannak, amit az állam a hatalom gyakorlásaként cselekszik — írja —, kell, hogy etikai alapja legyen. „A hatalom önmagában, tehát az a hatalom, amely nem valamilyen végső jó érdekében lép fel, gonosz dolog." (88. old.) Ez vonatkozik a büntetésre is, minthogy az a hatalom gyakorlásának legkeményebb megnyilvánulása, hiszen általános értékítéletet, helytelenítést mond ki az érintettről. Az állam a büntetőjog útján ítél — és elítél.

Mi a büntetés erkölcsi alapja? Az erre a klasszikus kérdésre adható válaszok mindig két szélsőség között helyezkedtek el: a büntetés döntően *represszió* — a büntetés döntően *prevenció.* (Pl. Seneca is ezt írja: „Nam, ut Plato ait, nemo prudens punit, quia peccatum est, sed ne peccetur.")

A német büntetőjogi szemléletet — főként Kant és Hegel nyomán — hosszú időn keresztül a *represszió felfogás* jellemezte. Eszerint a büntetés: „Vergeltungsstrafe", amely helyreállítja a megsértett jogrendet. (Rokon az ősi „talio" elvével.) Később Max Scheler már hangsúlyozza, hogy a büntetőjog egy adott rendszerét az erkölcsön kívül eső tényezők (pl. az adott társadalom jóléti szintje) folytán kell elfogadni. Ennek ellenére — valójában — ő is kitartott a „Vergeltungsstrafe" gondolata mellett.

Vajon mi a bűnhődés (Sühne) lényege? — teszi fel a kérdést Peter Noll. Tévesnek tartja azt a nézetet, amely szerint a bűnhődés a „fonákja", a másik oldala a megtorló büntetésnek. Nem fogadja el azt a felfogást, hogy ami a társadalom felől tekintve „Vergeltung", az a tettes felől szemlélve „Sühne". Noll szerint a bűnhődés nem más, mint a bűnös *megbékélése* önmagával (Versöhnung). És ez a megbékélés a bűnös autonóm személyiségének legbelsőbb ügye, amely — éppen ezért — sohasem kényszeríthető ki állami eszközökkel. Ennélfogva a jogi büntetés nem vezet szükségképpen bűnhődéshez is. A tényleges helyzet napjainkban éppen az, hogy a büntetésnek nincs bűnhődést, megbánást keltő hatása. Ezt tükrözi az a társadalmi felfogás is, amely szerint a megbüntetett személy nem mint „a bűntől megszabadított" távozik a börtönből, hanem mint a társadalomra veszélyes „gyújtogató".

Bár a bűnhődést, a megbánást nem lehet kikényszeríteni, mégis a törvény teremthet hozzá kedvező feltételeket. A megtorlás elvén alapuló büntetőjog nem ilyen. A kedvező feltételeket az a kriminálpolitika adhatja meg, amely szerint a társadalom a bűntevővel *együtt felelős* a tettért.[5] Ebben a koncepcióban jelentős szerepe van az együttérzésnek.[6] Ekkor az elítélt a büntetés során már nem puszta „objektuma" a célszerű társadalmi büntetőtevékenységnek. Noll szerint a svájci büntetőgyakorlatban nem nyilvánul meg az az elv, hogy a tett elkövetésében maga a társadalom is vétkes. (Az a felismerés, hogy a társadalom együtt felelős a tettessel, maga után vonja annak a belátását is, hogy a bűntett nemcsak a társadalom számára rossz dolog, hanem a tettes számára is.)

Noll nem esik a „vagy represszió, vagy prevenció" téves alternatívájának a csapdájába. Józanul látja, hogy a büntetés mindig *mindkettő együtt.* Nemcsak a „Vergeltungsstrafe"-t veti el, hanem a — kizárólag a prevencióra orientált — kriminálpolitikát is.[7] (Kiemeli azt is, hogy minden azon múlik: milyen tényleges tartalommal töltjük ki a repressziót és a prevenciót.) Szerinte a helyes büntetésben kifejezésre kell jutnia a társadalmat a tettessel együtt terhelő felelősségnek. A büntetés kell, hogy tisztelje az elítéltnek

---

*Solt Kornél* ny. fővárosi bírósági tanácselnök (Budapest).

* *Noll, Peter:* Gedanken über Unruhe und Ordnung. Zürich, Pendo-Verlag, 1985, 318 old.

[1] Zürich, Pendo—Verlag, 1984, 360 old.

[2] Ez a mű alapvetően más, mint a Svájcban már szinte divatossá váló „Krebsbuch"-ok. Egy olyan egyéniség írása ez (könyv a halódásáról), aki bátran néz szembe végzetével, a nála aránylag fiatal korában fellépő rákkal, és aki örülni tud az életnek akkor is, amikor az hirtelen megrövidül a várthoz képest. „Danse macabre"? Igen, az! De a könyv lapjairól (éppúgy, mint a szerző ott közölt fényképéről) vidáman csillogó, bátor szempár tekint ránk.

[3] Itt tárgyalja a svájci banktitok kérdését, ha a bankban elhelyezett érték bűncselekmény „terméke".

[4] *Noll* bátran fellépett a demokráciájára annyira büszke Svájcban több területen fellelhető antidemokratikus jelenségek ellen.

[5] Pl. — mutat rá *Noll* — Nyugaton a fiatalkorúak kriminalitásáért a jóléti társadalmak „élvezetcentrikus" életvitele is felelős.

[6] *Noll* egyértelműen elveti a halálbüntetést. Ez a büntetési nem ui. szélsőséges kifejezője annak, hogy a társadalom nem szolidáris a bűntevővel (101. old.).

[7] Ezt írja: „...egy kizárólag preventív büntetőjog, amely bagatellizálja a jogsértést..., amely kizárólag arra gondol, hogy mit képes a büntetés mint gyógyító eszköz befolyásolni, egy olyan büntetőjog, amely a bűntettben csupán a tettes jövőbeli veszélyességének a jelét látja, túlságosan könnyen veszi a jogrend védelmét és önnön alapjait ássa alá." (99. old.)

mint embertársnak a személyiségét. Miben áll a *represszió* mozzanata a helyes büntetésben? A társadalom helytelenítő értékelésének kifejezésében. (Ha ez a helyzet, akkor a büntetésnek a lényege most már nem a „rossznak rosszal való viszonzása".) A helyes büntetés minden egyéb komponense kell, hogy preventív jellegű legyen.

Figyelmet érdemel Nollnak az a megállapítása, hogy a bírói ítélkezésben a represszión van a hangsúly —, a büntetésvégrehajtás során viszont (legalább elméletben) a *nevelésen* (100. old.).

A büntetés erkölcsi megalapozottságán túlmenően Noll más faktorokat is kiemel. Büntetni — írja — csak a *társadalmi szükségszerűség* keretei között szabad. A büntetés legyen továbbá mindig *vétekarányos.* De melyik büntetés legyen vétekarányos? Az, amit a bíró az ítéletben elrendelt vagy az, ami a végrehajtásban megvalósult? Természetesen az utóbbi. Sohasem lehet általánosságban nyilatkozni arról, hogy egy büntetés igazságos-e vagy igazságtalan, hanem csak úgy, ha ismerjük a büntetésnek a végrehajtásban megvalósult minden részletét.[8]

Befejezésül csak röviden utalok a kötetbe felvett címadó cikk (Recht und Ruhe und Ordnung) és több, ahhoz kapcsolódó írás alapproblémájára. Ez a jog és a hatalom viszonya. A jogállam krízise.

Jól ismerjük a tőkés „jogállamok" jogállamiságának politikai-gazdasági korlátait. Peter Noll ugyan „belülről" bírálja a svájci jogállamot, de élesen és megalapozottan bírálja azt. „Az állam — írja — a legextrémebb esetekben (pl. terrorista akció esetén) sem nyúlhat *jogellenes hatalmi eszközökhöz a jogrend védelmében.*" Rámutat arra a veszélyre, hogy „miközben védik a jogállamot — megszüntetik azt."

A hatalom és a jog viszonya — ez Noll alapvető gondja. Mélységes aggodalmát fejezi ki másik, már említett „haláltánc-könyvében" is. Ott ezt írja: „A hatalom és a kényszer lépett a lelkiismeret helyébe. Milyen abszurd folyamat! A jog elveszítette kritikai szerepét a hatalommal szemben!" (Diktate, 190. old.) „Hogyan lehetne visszaállítani a jog hatékonyságát a hatalommal szemben? Ebben rejlik az egész alapkérdés..." (I. m. 204. old.). — Valóban figyelmet érdemlő gondolatok ezek!

[8] *Noll* hangsúlyozza a korszerű büntetésvégrehajtási törvény megalkotásának az időszerűségét és fontosságát Svájcban. A *fogoly* jogait és kötelességeit távolról sem látja kodifikációs eszközökkel olyan mértékben biztosítottnak a börtönben, mint a *tettes* jogait és kötelességeit — letartóztatásától elítéléséig. Miután a vádlottból rab lesz és bezárul mögötte a börtön kapuja, személyisége Svájcban mintegy eltűnik a jogilag ellenőrzött térből — véli Noll.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Pallas Lap- és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-2872. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fq 5003 FIET

XLII. új évfolyam 9. szám Budapest, 1987. szeptember hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

TARTALOM

ZLINSZKY JÁNOS
Jogalap nélküli gazdagodás — egykor és ma ..... 471
BODNÁR BÉLA—BODNÁR ZOLTÁN
„Pótanyasági" szerződések ..... 481
JOBBÁGYI GÁBOR
A terhesség művi megszakítása — polgári jogi kérdőjelek ..... 487
FERENCZI ENDRE
Nagyvállalkozások jogállása összehasonlító jogi szempontból ..... 494
CSERBA LAJOS
Vázlatok a perbeli mulasztás szabályozásához ..... 502
RÁCZ LAJOS
Államstruktúra és kormányzás a feudális abszolutizmusban ..... 505

**Szemle**

HAJDÚ LAJOS
Zsarnay Sándor 1928—1987. ..... 510
BALÁSHÁZY MÁRIA
A KGST 1976-os Egységes Rendelkezése a nemzetközi gazdálkodó szervezetek alapításáról, működéséről és a magyar jog kapcsolata ..... 511
IFJ. TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ
A norvég közigazgatási ombudsman működésének egyes kérdései ..... 516

**Jogirodalom—Jogélet**

Takáts Péter: Termékforgalom és szállítási szerződések a szocialista gazdasági integrációban (BURIÁN LÁSZLÓ) ..... 518
PAPP JUDIT:
Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében ..... 520
Gergely Ernő: A magyarországi bányásztársadalom története 1967-ig (SZEKERES JÓZSEF) ..... 523

СОДЕПЖАНИЕ: *Янош Жлински:* Неосновательное обогащение — прежде и теперь — *Бэла Боднар—Золтан Боднар:* Договоры »дополнительного материнства« — *Габорь Йоббагь:* Аборт — проблемы гражданского характера — *Эндре Ференци:* Правовой статус крупных предприятий с точки зрения сравинтельного права — *Лайош Чэрба:* Наброски регулирования процессуального бездействия — *Лайош Рац:* Структура государства и управление в эпохе феодального абсолютизма — *Обзор: Лайош Хайду:* Шандор Жарнаи (1928—1987) — *Мария Балашхази:* Единообразные положения СЭВ-а 1976 года об учреждении и деятельности международныж хозяйственных организаций и его отношение с венгерском правам — *мл. Ласло Трочаньи:* Некоторые проблемы функционирования »омбудсмана« в государственном управлении Норвегии — *Юридическая литература — юридическая жизнь: Петер Такач:* Государственная закупка продукции и договоры поставки при социалистической экономической интеграции *(Ласло Бурян)* — *Юдит Пап:* Процессуальные права в системе Конституции — *Эрнё Гергей:* История венгерского шахтерского общества до 1976 *(Йожеф Сэкэрэш).*

INHALT: *János Zlinszky:* Ungerechtfertigte Bereicherung — Einmal und heute — *Béla Bodnár—Zoltán Bodnár:* „Leihmutterverträge" — *Gábor Jobbágyi:* Künstliche Unterbrechung der Schwangerschaft — Zivilrechtliche Fragen — *Endre Ferenczy:* Die Rechtslage der Grossunternehmungen aus rechtsvergleichen — der Sicht — *Lajos Cserba:* Skizzen über das Versäumnis im Prozess — *Lajos Rácz:* Staatsstruktur und Regierung im feudalem Absolutismus — RUNDSCHAU: *Lajos Hajdú: Sándor Zsarnay 1928—1987.* — *Mária Balásházy:* Die Einheitliche Verordnung des RGW aus dem Jahre 1976 über die Gründung und Tätigkeit der internationalen Wirtschaftsorgahisationen und deren Verbindung mit dem ungarischen Recht — *László Trócsányi d.j.:* Einige Fragen des Wirkens des norwegischen Verwaltungsombudsman — RECHTSLITERATUR—RECHTSLEBEN: *Péter Takáts:* Produktenverkehr und Lieferverträge in der sozialistischen Wirtschaftsintegration *(László Burián)* — *Judit Papp:* Die Prozessrechte im System der Verfassung — *Ernő Gergely:* Die Geschichte der ungarischen Bergleute bis 1967 *(József Szekeres).*

CONTENS: *János Zlinszky:* Unjust enrichment — then and now. — *Béla Bodnár—Zoltán Bodnár:* „Surrogate mother" contracts — *Gábor Jobbágyi:* Abortion — civil law question marks — *Endre Ferenczy:* The legal state of large-scale enterprises from aspect of comparative law — *Lajos Cserba:* Outlines to the regulation of delays (omissions in trial — *Lajos Rácz:* State structure and government in the feudal absolutism — REWIEW: *Lajos Hajdú: Sándor Zsarnay 1928—1987.* — *Mária Balásházy:* The Uniform Regulation of CMEA on foundation, operation of the international economic entities and its relation to the Hungarian law — *László Trócsányi, Jr.:* Some questions of the operation of administrative ombudsman in Norway — LAW LITERATURE—LAW LIFE: *Péter Takáts:* The traffic of products and delivery contracts in the socialist economic integration *(László Burián)* — *Judit Papp:* The procedure rights in the system of Constitution — Ernő Gergely: The history of the Hungarian mineworkers till 1967 *(József Szekeres).*

XLII. új évfolyam 9. szám Budapest, 1987. szeptember hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Budapest 5. Pf.: 489 Telex: 224136 mkke h

*Zlinszky János*

## Jogalap nélküli gazdagodás — egykor és ma

A Ptk. 361. § szerint „aki másnak rovására jogalap nélkül jut vagyoni előnyhöz, köteles ezt az előnyt visszatéríteni".

Ezt a szabályt az alaptalan, vagy jogalap nélküli gazdagodás szabályának szoktuk nevezni. Látszatra egyszerűen hangzik. Értelmezése mégis számos problémát vethet fel a gyakorlatban, s ezek elvi tisztázása a jogtudomány és a bírói gyakorlat közös feladata. Nemrég a miskolci megyei bíróság különböző tanácsai azonos tényállású ügyek sorozatában a gazdagodással kapcsolatban három különböző elvi alapokon nyugvó ítéletet hoztak néhány hónapon belül.[1] A Legfelsőbb Bíróság, a bírói jogfejlesztés felelős letéteményesi és az ítélkezési gyakorlat egységességének biztosítéka, nem látott indokot arra, hogy beavatkozzék, állást foglaljon.[2] Szeretnők ezért a jogtudomány oldaláról megkísérelni annak a zavarnak tisztázását, ami a jogalap nélküli gazdagodás tanában elvi síkon a hivatkozott ítéletek tükrében megmutatkozott.

Az intézménnyel kapcsolatban négy fogalmi kérdés tisztázása látszik indokoltnak. *a)* Mit értünk a „másnak rovására" meghatározáson, *b)* mit értünk a „jogalap nélkül" megjelölésen, *c)* mit a „vagyoni előnyön", és *d)* mit „ennek az előnynek visszatérítésén". Mind a négy kérdéssel kapcsolatban elvi bizonytalanságot tapasztalhattunk a még ismertetendő gyakorlati esetek kapcsán.

A fogalmak tisztázásához a jogintézmény történeti kialakulását kíséreljük meg először áttekinteni.

I. A jogalap nélküli gazdagodás intézményének előzményeit azon esetek között kell keresnünk, ahol a római jogban szankcióként visszatérítési kötelezettséggel találkozunk. Az ilyen civiljogi szankciók három csoportba oszthatók:

*a)* Egyes esetekben a szankcióként megszabott térítési kötelezettség a felperes kárán számítandó: quod interest moram factam non esse stb.[3] Az adós szankciót érdemlő magatartása folyományaképp olyan helyzetbe tartozik hozni a hitelezőt, amilyenbe a represszáliát kiváltó adósi magatartás (mulasztás vagy cselekvőség) nélkül feltételezetten került volna. Ilyen szankcióval (ezt nevezzük közönségesen kártérítésnek) a római jogban két körben találkozunk, a szerződésszegés és a rosszhiszemű jogellenes birtoklás esetében.[4]

*b)* A második fajta térítési kötelezettség annak visszaszolgáltatása, amivel az adott jogsérelemmel kapcsolatban az adós gazdagodott. Mégpedig nemcsak azzal, ami ebből megvan, hanem mindazzal, *ami vagyonába jutott,* bárha el is vesztette utóbb, felélte stb. Ilyen a térítési kötelezettsége a condictiók alperesének a római jogban általában.[5] Az adós visszaadni tartozik (az intézmény eredeti értelme szerint) mindazt, amit a hitelezőtől, a hitelező révén kapott: a követelés alapja valamely datió, juttatás, vagy a hitelezőtől, vagy a hitelezőnek szánva eredetileg.[6]

---

*Zlinszky János* egyetemi docens, NME Jogtörténeti és Jogelméleti Tanszék (Miskolc).

[1] 4. Pf. 21 830/1985/3; 4 Pf. 20 957/1985/6; 1 Pf. 21 713/1985/3.

[2] LFB P 1986. El. VI. C. 495/2.

[3] D 45 1 113 1. *Proculus:* tanti litem aestimari oportet, quanti actoris interest. D 45 1 114. Ulp.: quanti mea intersit moram factam non esse. (Annyira kell értékelni a pert, amennyi a felperesi érdek; amilyen érdekelt voltam abban, hogy ne történjék késedelem). D 7 1 36 2. ugyanaz dologi jogsérelem esetén. Vö.: *Honsell,* Heinrich, Quod interest im bonae-fidei iudicium, München, 1969.

[4] Károkozásból fakadó deliktuális kötelmek római jog szerint büntetést vonnak maguk után. Vö.: *Marton* Géza Szladits Magyar Magánjog (M! M!) IV. 784. old. Kártérítés szempontjából szerződésből fakadó vagy rei vidicatióval érvényesíthető igények jöhetnek szóba. Ld.: D 12 6 33. a 20. j-ben.

[5] *Benedek* Ferenc: A jogalap nélküli gazdagodási kötelem a létesítő tényei a klasszikus római jogban, Jubileumi tanulmányok, Pécs 1967. 51—80. old.; *uő.:* Jogalap nélküli gazdagodás jogellenes és erkölcstelen magatartásból a római jogban, JPTE Dolgozatok az állam- és jogtudományok köréből XV., Pécs 1984. 7—52. old. (főleg I. A jogalap nélküli gazdagodás általában). Benedek a condictiós visszakövetelések körében vizsgálja a kérdést; az actio de in rem verso, a negotiorum gestorum contraria és a rei vindicatióval szembeni retentióval érvényesíthető gazdagodási igény kiesnek vizsgálódása köréből, melynek az érintett körbeni végkövetkeztetéseire támaszkodunk.

[6] Szűkebb értelemben a datio civiljogi tulajdon juttatását jelenti a „dare" ige technikus értelmében. Tágabb értelemben azonban használták nemcsak tulajdon-juttatásnál is. (Így Benedek is.) E datiók olyan értelemben alaptalanok, hogy nincs szerződéses jogcímük, s a jogellenes birtok rei vindicatiót sem tesz lehetővé. (Nem tulajdonról van szó, a dolog nem került ki a károsodott birtokából.)

Az első csoport (a kártérítés) adósa egyes esetekben téríteni tartozik olyan elmaradt hasznot is, amelynek beszedésére képtelen lett volna: a jogellenesen birtokolt dologból ő nem tudott ugyanolyan hasznot húzni, mint a felperes. (Zeneművész hangszere, cirkuszi műlovar lova.[7])

A második csoport alperese tartozhat esetleg kiadni olyan hasznot is, amelyet tényleg szedett, noha azt a felperes nem szedte volna: gazdagodását, noha az a felperesnek nem kára. (Publikálásra nem szánt idegen irat haszna, kamatoztatásra nem szánt tőke kamata, versenybe vinni nem szándékolt állattal nyert díj.[8]) Ezt azért rögzítem már most, mert e többlettkötelezettség szankció-jellege az alperesi magatartással szemben mindkét körben kitűnik a forrásokból, s ez a későbbiek szempontjából lényeges.

*c)* A harmadik csoport esetében az alperes a meglévő gazdagodása visszaszolgáltatására köteles csupán, s a felperes kára erejéig. Itt kettős retesz érvényesül: kár is, haszon is maximálják az igényt. Ilyen a jóhiszemű jogellenes birtokos visszaszolgáltatási kötelezettsége, az örökös vagy más jóhiszemű jogutód egyébként megálló visszaszolgáltatási kötelezettsége stb. A kár erejéig a meglévő gazdagodás kiadásáról van szó.[9]

Ebbe a harmadik körbe tartozik az intézmény modern kialakulása szempontjából rendkívül jelentős azon igények csoportja, melyeket a jogellenes birtokos, vagy akár a visszaszolgáltatásra köteles jogos birtokos az impensae, a beruházásai vonatkozásában támaszthat a felperessel szemben, mint viszontkövetelést. Az igényeknek a római perben ismét két, egymástól lényegesen különböző csoportja van. Az egyik esetben, amikor a felek között szerződéses viszony áll fenn, a viszontkereseti igény a bonae fidei iudiciumok körében perben érvényesíthető, kifogásként, compensatio igényként, vagy végül egyes esetekben önálló keresettel is. Ha ugyanis az alperes szerződő félnek a szerződés alapján kötelessége volt mindazt megtenni — akár kármegelőző intézkedésként is —, amire a jóhiszeműen eljáró gondos családapa köteles volt, úgy az ennek körében a másik fél helyett vállalt költségre a szerződésből kifolyóan actio contrariaja vagy éppen önálló keresete nyílt.[10]

Ha a két fél között a jogi köteléket az alperes jogsértő magatartása hozta létre, más a helyzet. Ilyenkor a felperes jogalapja csak az alperesi jogsértés, a reparációkötelezettség annak szankciójaként jelentkezik. Ezért az alperesnek a maga jogellenes magatartásából a felperessel szemben követelése nem keletkezhet. A római perjogi felfogás ezt elsősorban a jogellenes birtokossal szemben alakította ki, és ez fejeződik ki az in rem actio-k gondolatában: a felperes a dolgát követeli, minthogy az ehhez tapadó birtoklási jogosultságát az alperes megsértette. Az alperes azonban a dologhoz fűződő semmilyen jogot nem szerezhetett, ha tehát a dologgal egyesített valamit, abba beolvasztott (ráépített, beleültetett, ráfestett stb.), ez az ő szuverén ténye, az ő baja, ezzel ő a dologba olvasztott anyagi eszközeit a dologegyesítés szabályai szerint elvesztette, legtöbb esetben (vetőmag) a saját dolgát meg is semmisítette a másik dolga értéknövekedésének kedvéért. (Ez történik mindig a meliorációra fordított munkaerővel.) Így neki sem a dologra nem keletkezik in rem actióval érvényesíthető joga, sem a felperessel szemben nincs in personam actiója, hisz nincs köztük ilyen irányú obligatio, sem szerződés, sem felperesi delictum. — Tekintsünk el most a dologegyesülésnek azon fajtájától, amikor azzal közös tulajdon keletkezik, ott más az elvi kiindulási alap:[11] minket az az eset érdekel, mikor a felperesi fődologba alperesi aktivitás következtében alperesi dolog olvad bele kiemelhetetlenül, vagy mindenesetre erős egyesítéssel.

Minthogy az alperes volt az, aki az egyesítést előidézte, a régi római jogfelfogás szerint nincs mit panaszkodnia: volenti non fit iniuria. Saját dolgát mindenki jogosult elveszteni a neki tetsző módon.[12] Nyilván hozzátartozik a kérdés római rendezéséhez a római tulajdon abszolút jellege és a félelem attól, hogy a jogellenes birtokos majd befektetésekkel teszi lehetetlenné az eszköztelen tulajdonosnak saját dolga visszaszerzését. Ez cseng ki Celsus egyik vonatkozó igen érdekes eszmefuttatásából, ahol az ilyen impensae sorsát a legsokoldalúbban mutatja be.[13] Még Justinianus is tartja azt az álláspontot, hogy a tudatos (rosszhiszemű) idegen ingatlanba történt beépí-

[7] D 6 1 62 1. Papin. lib. VI. quaest.: Generaliter autem cum de fructibus aestimandis quaeritur, constat animadverti debere, non an malae fidei possessor fruitus sit, sed an petitor frui potuerit, si ei possidere licuisset. Quam sententiam Julianus quoque probat. (Ha a gyümölcsök értékét teszik kereset tárgyává, általában nem azt kell vizsgálni, mennyit szedett be a rosszhiszemű birtokos, hanem hogy mennyit szedhetett volna be a felperes, ha módjában lett volna birtokolni. Ez Julianus álláspontja is.)

[8] *Marton,* M. M. III. 390. o.

[9] D 6 1 38. reddat impensam, ut fundum recipiat, usque eo dumtaxat, quo pretiosior factus est, et si plus pretio fundi accessit, solum quod impensum est (térítse meg a befektetést, hogy visszakapja a telket, az értékemelkedésnek megfelelően, de ha annak költségénél többel emelkedett az érték, csak a befektetett összeget.)

[10] Actio commodati, depositi, pignoratitia, mandati contraria, actio conducti, venditi.

[11] C 3 32 11. Si quis sciens agrum alienum sevit vel plantas imposuit, postquam eae radicibus terram fuerint amplexae, solo cedere rationis est. (Ha valaki tudatosan vet vagy növényt ültet más földjébe, amint ott meggyökeresedett, a földhöz járul (az ültetvény). Hasonlóan D 6 1 37—39.

[12] D 6 1 3 2.

[13] D 6 1 38. Celsus lib III dig.: In fundo alieno, quem imprudens emeras, aedificasti aut conseruisti, deinde evincitur: bonus iudex varie ex personis causisque constitueit. finge et dominum eadem facturum fuisse: reddat impensam ut fundum recipiat, usque eo dumtaxat, quo pretiosior factus est, et si plus pretio accessit, solum quod impensum est. finge pauperem, qui, si reddere id cogatur, laribus sepulchris avitis carendum habeat: sufficit tibi permitti tollere ex his rebus quae possis, dum ita, ne deterior sit fundus, quam si initio non foret aedificatum. constituimus vero, ut, si paratus est dominus tantam dare, quantum habiturus est possessor his rebus ablatis, fiat ei potestas: neque malitiis indulgendum est, si tectorium puta quod induxeris, picturasque corradere velis, nihil laturus nisi ut officias. finge eampersonam esse domini quae receptum fundum mox venditura sit: nisi reddit, quantum prima parte reddi oportere diximus, eo deducto tu condemnandus es (Meggondolatlanul idegen telkét vetted meg, beépítetted, beültetted s most elperlik tőled. A jó bíró különböző döntéseket hoz a szereplő személyek és fennforgó helyzetek szerint. Tegyük fel, hogy a tulajdonos is hasonló beruházást eszközölt volna: térítse meg a befektetést, hogy visszakapja a telkét, az értékemelkedésnek megfelelően, de ha annak költségénél többel emelkedett az érték, csak a befektetett összeget. Tegyük fel, hogy ő szegény, és ha térítésre kötelezzük, ősei sírjánál fog szűkölködni: elég, ha megengedik neked, hogy elvidd azt, amit a beruházásból tudsz, de úgy, hogy a hátrahagyott telek ne legyen rosszabb állapotban, mint ha nem is építettek volna rá. Úgy rendeljük azonban, hogy ha a tulajdonos kész annyit fizetni, amennyit a birtokos az elvitellel nyerne, legyen erre lehetősége; s a rosszindulatnak sem lehet teret engedni, hogy levakard a vakolatot, amit készítettél vagy a falfestményeket, nem nyerve ezzel semmit, csak rombolva. Tételezzük fel, hogy a tulajdonos oly személy, aki el akarja azt az ingatlant adni: ha nem téríti meg az első fordulatban irottakat, téged kell az értékben marasztalni a beruházások levonásával.) Hasonlóan D 6 1 27 5—30. is.

tésnél az ajándékozási vagy legalábbis a saját dologról való lemondási szándékot fel lehet tételezni és ehhez képest kell eljárni.

Mégis érvényesül ennek az abszolút volenti non fit iniuria szemléletnek korlátja, mégpedig érzésem szerint kettős rációból. Egyrészt a *nemo locupletior fit in incommodum alterius* gazdagodásellenes szemlélet révén: ne legyen haszna valakinek a más kárából.[14] Másrészt a tulajdonos tartozik a maga dolgát őrizni: ha arra más valaki beruházhat, befektethet, ennek az eseménynek mélyében mindig valamilyen tulajdonosi mulasztás lehetősége is ott lebeg.[15] Ebből adódik az a szemlélet, hogy ha az idegen befektető olyan befektetést eszközöl, amely a tulajdon tárgyának fenntartását szolgálja, ennek térítésére a teljes költség erejéig számot tarthat. (Kérdés, hogy döntene a római jog akkor, ha ez a költség a tulajdonos részéről bizonyíthatóan kevesebb lett volna, tehát ha a többlet a jogellenes birtoklás folyománya.[16])

Értéktöbblet előidézése esetén a jóhiszemű befektetőnek lehet csak a kettős reteszes térítési igénye: nem többet, mint amennyit beruházott és nem többet, mint az értéknövekedés. Rosszhiszemű befektető csak a jus tollendi-re tarthat számot: amit az előző állapot helyreállítása mellett ki tud nyerni, azt elviheti. Ha ebből értékgyarapodása egyáltalán nem származnék, nincs is rá joga; a tulajdonos ezt a jus tollendi-t is megválthatja annak a bontási értéknek térítésével, ami az elvitellel, az eredeti állapot helyreállításának költségeit abból levonva, egyébként a rosszhiszemű beépíttetőnél mutatkoznék. Ez általában lényegesen kevesebb, mint a befektetésből származó értéktöbblet.[17]

A szerződésszegő és a rosszhiszemű jogellenes birtokló a jogsértés szankciójaképpen *minden általa jogellenesen okozott hátrányt* köteles megtéríteni, akár gazdagodott azzal, akár nem. Az elszámolásnál a gazdagodás negatíve mint a térítési kötelezettség összegének határa szerepel: a sértett a térítés révén nem juthat jobb helyzetbe, mint a szerződésszegés nélkül jutott volna. (Kivételesen akkor, ha a rosszhiszemű jogellenes birtokos olyan gyümölcsöt is szedett, amit a sértett nem szedett volna — de ekkor is ezt módja lett volna neki szednie — s itt a határ a sértőnek jutó tényleges anyagi előny.[18])

A második esetcsoport szerint visszajár *mindaz, ami jogalap nélkül került* a sértettől a gazdagodotthoz. Itt datiónak kellett történnie, valamely alaptalan, téves vagy legalábbis téves indítékú adásnak: a követelés tárgya éppen ezért certa res vagy certa pecunia, keresete a condictio. Nincs helye mérlegelésnek sem, az alaptalan juttatást kell igazolni a visszakövetéshez. Ennek a juttatásnak a károsult által vagy az ő érdekköréből a gazdagodott részére kellett történnie. Az adós felelősségét a megalapozatlan juttatás elfogadása vagy a várt eredmény fel nem róható meghiúsulása alapozza meg. (Ha felróható, a kötelem átfordul szankciókötelemmé.)

A harmadik körben a jogellenesen eljáró gazdagítja a másik felet, akivel szemben nem, vagy csak alig jelentkezik a jogalkotó részéről szemrehányhatóság. Minthogy a nagyobb körültekintés mindig a cselekvő féltől várható, a más vagyonát birtokba vevő és abba ténylegesen befektető felelőssége nagyobb, mint azé, aki valamilyen módon mégis lehetővé tette azt, hogy a befektetés az ő vagyonába jóhiszeműen megtörténhessék. Mindazonáltal, mint említettem, bizonyos megelőzési nevelési tendenciát a római jog tanúsít ebbe az irányba is, amikor a gazdagodás elszámolására kötelezi azt, aki esetleg a beruházást egyébként nem eszközölte volna, akinek az alkalmatlan is lehet.[19]

Ha ez az enyhe felróhatóság a tulajdonossal szemben meg nem áll, vagy elnyomja azt a cselekvő, aktív oldalon megmutatkozó biztos jogellenes, rosszhiszemű magatartás, úgy a római jog a tulajdonost, a sértett, de gazdagodó felet semmire sem kötelezi: őt olyan helyzetbe kell hozni, mintha a jogsértés nem történt volna, vagy meg kell hagyni a rosszhiszeműen okozott gyarapodása birtokában: gazdagodása nem alaptalan, mert a tulajdon egyenes folyománya minden növedékhez való jog is![20]

Ezt az álláspontot alátámasztja a római jog azon forrásanyaga, amely a közös tulajdon tárgyára vonatkozóan egy-egy tulajdonos által eszközölt ráfordítások sorsát tárgyalja. Kettős a szempont. Egyrészt itt is áll, hogy a tulajdonostárs semmilyen növekményhez nem jut jogalap nélkül, mert a növekedésnek éppen a tulajdona a jogalapja. Másrészt az elszámolási igénynek a társtulajdonossal szemben szintén van jogalapja: a társtulajdonosi viszony a személyek között a tel-

[14] D 50 17 206. ugyanaz D 12 6 14. l. 9. old.

[15] Vö.: *Marton* M. M. III. 377. sk. old.

[16] Érzésem szerint a többletet nem térítették volna meg, mert ezt a gestor nem a tulajdonos helyett fedezte. L. D 6 1 27 5., C 3 32 16.

[17] Ld.: 13. j. D 6 1 38. a tulajdonos fizetheti csak a bontási értéket is (második fordulat).

[18] D 6 1 62. pr. Papinianus.

[19] D 6 1 65. pr. Papinianus.

[20] D 6 1 38. (13. j.)., D 6 1 49. pr. Celsus: Solum partem aedium esse existimo nec alioquin subiacere uti mare navibus (a telek véleményem szerint része az építménynek, nem csak alatta van, mint hajónak a tenger); D 6 1 53. Pomp.: Si fundi possessor eum excoluisset sevissetve et postea fundus evincatur, consita tollere non potest (ha a föld birtokosa azt megműveli és beveti, majd elperlik tőle, a vetés elvitelére nem jogosult). Ám legvilágosabb ebben D 12 6 33. *Julianus:* Si in area tua aedificassem et tu aedes possideres, condictio locum non habebit, quia nullum negotium inter nos contraheretur: nam is, qui non debitam pecuniam solverit, hoc ipso aliquid negotii gerit: cum autem aedificium in area sua ab alio positum dominus occupat, nullum negotium contrahit. sed et si is qui in aliena area aedificasset, ipse possessionem tradidisset, condictionem non habebit, quia nihil accipientis faceret, sed suam rem dominus habere incipiat. et ideo constat, si quis, cum existimaret se heredem esse, insulam hereditariam fulsisset, nulio alio modo quam per retentionem impulsas servare posse. (Ha a te telkedre építkeztem és a telek a te birtokodban van, nem indíthatok condictiót, mivel semmi ügylet nem jött létre köztünk: mert az, aki tartozatlan pénzt fizet, ezzel mintegy valamilyen ügyletet teljesít: a tulajdonos viszont, mikor birtokként elfoglalja a telkén emelt épületet, semmiféle ügyletet sem köt. Még ha az, aki az épületet más telkén létesítette, maga is adja át a birtokot (a telektulajdonosnak), nem lesz condictiós keresete, mert semmit sem adott a másiknak tulajdonba, hanem a tulajdonos a sajátját kezdte birtokolni. Ugyanígy áll, hogy, ha a vélt örökös az örökséghez tartozó bérházat tataroztatta, befektetését semmilyen más módon nem mentheti meg, csak a visszatartási jog érvényesítésével).

Az utóbbi forráshelyet *Benedek* 1967. i. m.-ben másképp értelmezi: ő arra lát abban példát, hogy a beépítés nem ment át a telektulajdonos tulajdonába, hanem az anyag marad a beépítőé, s ezért nincs datio. Ám a vetés, beültetés és építés közötti párhuzamok, a megállapítás, hogy telek és épület egyazon dolog részei, egyértelművé teszik szerintem, hogy nem erről van szó. Bár tény, hogy az épület lebontása esetén a beépített anyag vindikálható lesz annak a részéről, akinek a beruházást meg nem térítették (D 6 1 59.), ám amíg az épület áll, a telek része, és a tulajdonos növekményi jogon birtokolja mint sajátját, nem juttatás alapján: így a birtoka nem jogalap nélküli. Abban, hogy a jóhiszemű beépítőnek a retentióval való követelést mégis megadja, a római jog a tulajdonossal szemben azért fejezi ki rosszallását, mert a sajátját nem őrizte kellően.

jes dologra kiterjedő résztulajdon az egyéni intézkedés jogossága vonatkozásában. D 10 3 3 Ulp lib trig ad Sab: In communi dividundo iudicio nihil pervenit ultra divisionem rerum ipsarum. et si quid in his damni datum factumque est sive quid eo nomine aut alicui sociorum aut ad eum pervenit ex re communi. Idem uo. 4. 3. si quis impensas fecerit, consequatur.[21] Ez a beruházás is, felhasználás is csak akkor számít, ha kifejezetten közös ügyre történt, vagy ha a közös vagyon még meglévő gyümölcséről van szó: már elfogyasztott gyümölcs, egyéni indítékra a közöst fenyegető építmény megerősítésére tett ráfordítás nem megosztandó (uo. 3. 4.).[22] Ezt tükrözi: D 10 3 6 7 Ulp lib 19 ad ed: Si damni infecti in solidum pro aedibus caveris, Labeo ait communi dividundo iudicium tibi non esse, *cum necesse non fuit tibi in solidum cavere,* sed sufficere pro parte tua: (Ha a fenyegető veszélyt a közös építmény vonatkozásában egészen elhárítod, Labeo szerint nem illet meg a közös megosztása iránti kereset, mert nem voltál kényszerítve a teljes közös teher viselésre, hanem elég lett volna, ha a magad részét fedezed).

A téma ugyan a római eseti döntésekben sok vitára adhatott alkalmat a ránk maradt forráshelyek szerint, és nem szigorú az elvi elhatárolás, mégis a végkicsengés az idézett helyekkel van összhangban. A mások helyett önkényesen intézkedő, ha nem minősül negotiorum gestornak, általában a saját veszélyére ügyködik akkor is, ha társtulajdonos, és a tulajdonostársnak jutó nyereségnek kellő és elégséges alapja éppen az ő közös tulajdoni része.

Összefoglalva a római jog válasza az előre feltett kérdéseinkre: vagyoni előny, gazdagodás minden ténylegesen mutatkozó vagyoni többlet „lucrum emergens" vagy elmaradt károsodás „damnum cessans", ami a más tevékenysége következtében a vagyonban kimutatható. Ez a vagyoni előny akkor jogalap nélküli, ha arra az előnyhöz jutónak semmilyen jogcíme sincs: sem kötelmi jog, sem dologi jogi, (tulajdon, örökjog, birtok). A dologi jog a növekményhez való jogot mindig magában foglalja! Másnak rovására a római jog szerint akkor történik gyarapodás, ha az egyik fél vagyoni előnye ugyanakkor a másik félnél vagyoni hátrányt von maga után (kivételesen nem vagyonit, ha ti. a más jogával való rendelkezés olyan gyümölcsöt hoz, amelyet a másik nem szedett volna). Elvileg a római jog ellenzi a más rovására való gyarapodást, s azt csak a tudatos előidézővel szemben tűri el a vélelmezett ajándékozási szándék vagy legalábbis a volenti non fit iniuria (azaz az ilyen gyarapodás nem jogellenes) alapján.

Az előny visszatérítésére az előnyhöz jutott vagy keresettel, vagy visszatartási jog alapján kötelezhető. A római actiorendszer miatt általános elvi alap és általános perjogi lehetőség a más rovására szerzett jogellenes vagyoni előny visszakövetelésére nincs, bár Justinianus a condictio sine causa esetében már eléggé közelít ehhez. (Pl. a dologi beolvadásból eredő előnyök követelésére e kereset nem alkalmas, csak a személynek szóló alaptalan datióéra.)

II. A középkorban a gazdagodásra is kiterjedt az Egyház általában nyereségvágy-ellenes szemlélete és a Liber Sextus 48. regulája általános éllel mondta ki: Locupletari non debet aliquis cum alterius iniuria aut jactura — azaz senki sem válhat gazdagabbá a máson esett jogsérelem vagy veszteség révén.[23] Itt ugyan az iniuria értelmezésén múlik, hogy mennyivel tágabb ez az elv a rómainál, de ha az oksági kapcsolat a gazdagodás és a veszteség között megvolt, azt vélelmezték: tehát a gazdagodó csak azt a vagyoni előnyt tarthatta meg, amelynek jogosságát, jogalapját igazolni tudta.[24]

A kánoni jognak ez az általános, az alaptalan gazdagodási tilalma hatott az usus modernus szerzőire, de még a természetjogászokra is. Mégpedig jobban hatott a természetjog, mint az usus modernus kezdeti időszakában.[25] A receptio után a jogtudomány először a római alapok felé való visszatérés vonalán mozgott, s ott ezt az általános gazdagodásellenes szemléletét nem találta: iparkodott hát, amit talált, kiterjesztő értelmezéssel a szintén recipiált kánonjoggal összhangba hozni. Erre bizonyos alapul szolgált a D 12 6 14 szövege: Nam hoc natura aequum est neminem cum alterius detrimento fieri locupletiorem (Természetes méltányosság, hogy senki se gazdagodjék más kárára): továbbá ugyancsak Pomponiustól D 50 17 206: Iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletiorem (természetes jog szerint méltányos, hogy jogellenesen és más kárára senki se gazdagodjék), bár a római actiorendszerben mindaddig, míg az igényre kereset nincs, az ilyen naturalis aequitasszal nem sokat lehet kezdeni. Mindenesetre az usus modernus szerzői ennek értelmében magyarázták kiterjesztőleg a D 12 4—7. fejezetek condictiós követeléseit, az actio de in rem verso alkalmazását, a negotiorum gestor viszontkövetelését és a más dolgára történt ráfordításokkal kapcsolatos retentiójogosultságot is.[26]

A francia jogterületen, ahol a római actiórendszert nem recipiálták, ez a kiterjesztő értelmezés nem volt ismert, viszont az általános természetes méltányosságra hivatkozó gazdagodási tilalmakból általános jogsegélyi lehetőséget dolgoztak ki — lényegében a kánoni jog gyakorlatához hasonlóan.[27] Az usus modernus szerzői a condictiók közül a *c. indebiti* recep-

[21] A tulajdonközösség megszüntetéséről szóló perben a közösség megszüntetésén kívül csak arról hozható ítélet, ha egy társ a közös dolgok miatt költséget viselt (kárt szenvedett) vagy a közösből neki külön jutott valami. Aki a közösbe befektetett, azt ott követelheti.

[22] Scribit Iulianus, si missi in possessionem damni infecti simus et ante, quam possidere iuberemur, ego insulam fulsero, sumptum istum communi dividundo iudicio consequi me non posse (Julianus írja, hogy ha fenyegető veszély elhárítására kapunk birtokbautalást, de én még a hatósági utasítás kiadása előtt tatarozom a (veszéllyel fenyegető) bérházat, ezt a ráfordításomat nem követelhetem mint közös tulajdon megszüntetését.

[23] *Coing* H.: Europäisches Privatrecht I. München, 1985. 492. old.

[24] Az egyházi jogban tehát a vélelem a rómaihoz képest megfordul!

[25] A kánonjog és a természetjogászok általánosabban értelmezik az alaptalan gazdagodást, mint a 16. századi usus modernus és a 19. századi pandektatudomány. Vö.: *Coing* i. m.

[26] Az usus modernus szerzői a condictiókkal a dologi jellegű vagyoneltolódások peresítését tették a felek közt lehetővé. Alapjuk D 12 6 66. Papinianus: quod alterius apud alterum sine causa deprehenditur, revocare (ha valakinél a másét jogcím nélkül fellelik, visszakövetelni). Az alaptalan gazdagodást inkább actio de in rem verso és a contraria actiók alapján vélték követelhetőnek.

[27] Vö.: *Coing* 293. old. A francia jog csak az indebiti (paiement de l'indu) és a negotiorum gestorum contraria (gestion d'affaires) gazdagodási visszaköveteléseket ismerte a 19. századig. Akkor járult ezekhez német hatásra az a. de in rem verso. Viszont a francia jog a jogalap nélküli gazdagodás általános elvi tilalmából actio előzmény nélkül is keresetet engedett. Ez méltányossági szempontból nyert bevezetést.

ciójánál a visszakövetelés alapját a megtörtént tartozatlan fizetésben — datióban látták. A tartozatlan fizetésre a tévedés tanát alkalmazták, ami maga után vonta, hogy ha a fizető nem tévedett a tényben (összegben, személyben), hanem csak a jogban, akkor nem volt visszakövetelési lehetősége. Így a nem téves juttatás esetén nincs visszakövetelés (vélelmezett és nem vitatható juttatási szándék!) Ezen úgy próbáltak segíteni (Cuiacius), hogy a helyettesíthető dolgozók juttatását (pénz stb.) mint vélelmezett kölcsönt fogták fel, ha az ajándékozási szándék nem állott fenn, s így adtak rá visszakövetelést. A mutuum szabályai szerint a jóhiszemű gazdagodó, aki a visszakövetelés előtt az eredménytől elesett, ennek ellenére fajta és mennyiség szerint viszontszolgáltatásra volt kötelezhető (a condictióknak megfelelően certa pecunia).[28]

A condictio *ob causam datorum,* a várt ellenszolgáltatás fejében adott juttatás visszakövetelése az ellenszolgáltatás elmaradása esetén a római jogban ellentétes forráshelyekkel szerepel, ezért a glosszátorok óta vitatéma. Egyrészt különböztettek, hogy a juttatás célja a juttatáskor konkretizált volt-e (hozomány) vagy csak belsőleg remélt (rokon megajándékozása remélt vonzalom fejében). A visszakövetelésre csak az előbbi elmaradása esetén adtak lehetőséget. A klasszikus jog ilyenkor objektíve — az elmaradás alapján — adhatta meg a követelést. Erre mutatnak egyes források a CIC-ben; Justinianus csak akkor, ha az elmaradásban a juttatott vétkes volt.[29] Mindkét megoldásnak voltak képviselői, s az objektív álláspont hívei is megoszoltak aszerint, hogy csak lehetetlenség esetén (semmisség okán), illetve lehetetlenülés miatt is (annak szabályai szerint) adták meg a keresetet.[30]

A condictio *sine causa*-t az usus modernus csak dolog alaptalan birtoka esetén adta meg (tehát a dolog növekedése esetén nem). Utóbbira az *actio de in rem verso* kiterjesztett alakját fejlesztették ki. Eredeti értelme szerint az a de in rem verso járulékos kereset a hatalomalattival kötött *szerződés* alapján a paterfamilias ellen akkor, ha kimutatható, hogy a szerződéses juttatás annak vagyonát gyarapította. Ennek az objektív ténynek igazolása nyilván könnyebb volt, mint a quod iussu keresethez annak bizonyítása, hogy a szerződés megkötése a paterfamilias óhajára vagy legalábbis hozzájárulásával történt.[31] Ezt a járulékos keresetet már a római jog is kiterjesztette olyan esetekre, mikor (nemcsak a hatalom alatti, hanem más, pl. pupillus infantia maior, asszony) a szerződő fél személyes adottságai miatt érvénytelen szerződésből szerződés szerinti visszakövetelésre nem volt lehetőség, viszont a vagyonban a gazdagodás az érvénytelen ügylet következtében kimutatható volt.[32] A követelés szerkezete nem condictio, hanem utilis actio, utánképzett kereset, amelynek visszakövetelési felső határa az érvénytelenségre tekintettel a juttatott fél gazdagodásában van megjelölve. A keresetet az usus modernus minden olyan esetre alkalmazta, amikor A B-vel kötött szerződéséből C-nek származott vagyoni előnye, tekintet nélkül arra, hogy A és C között megvan-e a hatalmi, családi kapcsolat: pusztán e vagyoni előny alapján adtak keresetet B-nek C ellen is — a gazdagodása erejéig, arra, quidquid pro altero vel necessario vel utiliter est impensum (amit a másik szükségletére vagy hasznára fektettek be). Az a. de in rem verso a római jog szerint is (D 15 3 3 2) közeli rokona az actio mandati contraria vagy negotiorum gestorum contraria-nek.[33] Az usus modernus a D különböztetése szerint helyt adott vagylagosan a kereseteknek minden olyan esetben, amikor szükséges vagy hasznos költséget vállalt át valaki más helyett. A luxuskiadásoknál ellenben megkívánták a közvetlen és nyilvánvaló megbízást, egyébként azokat nem fogadták el a gazdagodási igény alapjául, nehogy valaki, akinek dolgába fényűző befektetéseket eszközöl a negotiorum gestor, azok fedezésére saját vagyonát legyen kénytelen pénzzé tenni. Ha viszont a befektetés utiliter coeptum sit, célszerű volt, akkor a fizetési kötelezettséghez nem kellett a meglévő gazdagodást bizonyítani: ebben a kereset a negotiorum gestorum contraria szabályait veszi fel.[34]

A 18. században ez a kettős kereset egyrészt a közvetett képviselet vonalán, másrészt a tartási viszonyokkal kapcsolatban nyert jelentős alkalmazást, akkor, ha a megbízás kereteinek túllépése esetén vagy más helyett teljesített tartásnál a gazdagodás, más helyett valamely költség vállalása kimutatható volt. A közvetlen képviseletnek a pandectajogi alapokon nehezen megteremtődött tana kialakultáig az ilyen képviseleti kiadások fedezésére az in rem verso széles körben alkalmazható volt.[35] Így alkalmazták a társaság körében, ha egyik társ vállalása alapján a többi is gazdagodott, a közület képviselőinek ügyleteinél, ha a közületnél jelentkezett az előny, továbbá akkor is, ha a vagyontárgy értéknövekedése volt kimutatható, mégpedig ilyenkor dologi hatállyal: Quando res vel pecunia rei alienae ita impenditur, ut commodum inde non in certam personam redundet, sed cum ipsa re in quosvis alios transeat. (Ha úgy fordítanak pénzt vagy vagyont más dolgára, hogy abból nem meghatározott személy haszna származik, hanem magával a vagyontárggyal jut az érték másokhoz.) Ezt a megoldást nevezték a. de in rem verso realis-nak is.[36]

[28] Ajándék vélelmével szemben (ill. jogban való tévedés annak vonatkozásában, hogy valami járt—nem járt), s így a juttató terhén hagyás helyett vélelmezett kölcsön, annak összes folyományaival: teljes eredményfelelősség, tekintet nélkül az alaptalan juttatás további sorsára (genus perire non censetur).

[29] Előbbi álláspont C 4 6 1 és C 4 6 5. i.u. 215. és 290-ből, utóbb C 4 6 10., 294-ből és D 12 4 5. pr. Ulpianus (interpolált?).

[30] Így *Bartolus* D 12 4 5. pr-hoz, ellenkezőleg *Donellus*. Vö.: *Coing* 496. old.

[31] *Kaser*, M.: Römisches Privatrecht, II. München, 1975. 204. §.

[32] A. de in rem verso utilis. Vö.: D 26 8 1. pr., 5.1., a delictualis kötelezett örököse elleni praetori gazdagodási kereseteket in id quod locupletior factus est, in quantum locupletior facta est, in id quod ad eos pervenit. Ua. D 44 7 35. pr.: tamen lucrum ei extorqueatur (a hasznot azonban ki kell tőle követelni).

[33] Regulariter dicimus totiens de in rem verso esse actionem, quibus casibus procuratoi mandati vel qui negotia gessit negotiorum gestorum haberet actionem quotiensque aliquid consumpsit servus ut aut meliorem rem dominus habuerit aut non deteriorem (rendesen azt mondjuk, hogy a befektetés alapján is lehet keresetet adni azon esetekben, amikor az ügyvivő megbízásból vagy az ügyekbe avatkozó megbízás nélküli ügyvitelből eredően perelhet, vagy valahányszor a szolga azért használt fel valamit, hogy ura dolga ettől jobbá legyen vagy ne károsodjék).

[34] Stryk, Samuel, Specimen usus moderni pandectarum I—IV. Francofurti 1690—1712., a D 12 1 11. pr. alapján; Vö.: Coing 499. old.

[35] Coing 500. old., Glück, Pandekten 14. k. § 415.

[36] Vö. *Coing,* 501. old., Glück, Pandekten 14. k. § 917. Az usus modernus a gyarapodott dolgon a befektetőnek jelzálogjogát ismerte el, ez pedig az igény dologiasodását jelentette: így vitt az út a római retentio-lehetőségtől a quasicontraktualis kapcsolaton, majd a méltányossági kereseten át a dologi igényig, erősítve a 18. századig lépcsőzetesen a gazdagító pozícióját!

III. A korai kodifikációk közül az Allgemeines Landrecht és az Optk. ebben a formában recipiálták a gazdagodási keresetet, iunctimban a mandati, negotiorum contraria és az in rem verso actiók formáját felvéve. Amint Coing megállapítja, ez a kapcsolat a modern szemlélők tudatából már elveszett és ezért a szerződéses vagy quasicontractuális viszonyt a puszta tényleges gazdagodási igény általános megfogalmazásával nem is tartják indokoltnak kapcsolni.[37] A Code cicil, a nem recipiált actiorendszer miatt, nem vesz fel ilyen kapcsolatot, de a gyakorlat a gazdagodási visszakövetelés lehetőségét a méltányosság alapján megtartotta: egyes francia civilisták ebből az a. de in rem verso elismerésére következtettek, s 1892-ben a Cour de Cassation egy döntésben ilyen általános gazdagodáson alapuló méltányossági kereset létét a francia jogra kifejezetten meg is állapította.[38]

A német Bürgerliches Gesetzbuch, a 19. századi pandektisták munkája nyomán, ismét közelebb került a római gondolatvilághoz. Így a gazdagodás meglétét az általános visszakövetelhetőség feltételeként jelölte meg, s nem adta meg a keresetet azzal a jóhiszemű gazdagodóval szemben, aki a gazdagodás eredményétől a kereset megindítása előtt elesett. Egyébként azonban a BGB, a zürichi kantonális jogban először megfogalmazott általános gazdagodási visszakövetelhetőség gondolatát vette fel, azzal, hogy a meglévő, de nem indokolható vagyoni előny visszakövetelhetőségét általánossá tette. A megvolt vagyoni előny visszafizetésére azt, aki attól a követelés megnyílta előtt elesett, csak akkor kötelezik, ha valamilyen, legalább quasicontractualis vagy quasidelictuális alapja a visszakövetelésnek kimutatható.[39]

IV. Hazai jogunk a kérdéssel sokáig csak érintőlegesen foglalkozott. Frank Ignác a természetjogászok álláspontján van ebben a kérdésben is, mint a kártérítés kérdésében is.[40] A polgári törvénykönyv tervezetei e kérdésben nem annyira az osztrák, hanem inkább a német álláspontho állanak közel, s ez tekinthető irányadónak a kapitalista magyar joggyakorlatban.[41] A gazdagodás megalapozottsága lehet formáljogi és anyagi-jogi, szociális indokoltságú. Az első szempont szerint a jóhiszemű specifikáló megszerzi az anyag tulajdonát, a telektulajdonos a beépített, beültetett részek tulajdonát tulajdonszerzésre vonatkozó szabályok szerint: ez a szerzés alakilag nem jogalap nélküli, *alapja a tulajdonban* van. Más kérdés, hogy e szerzéssel bekövetkezett vagyoni eltolódásnak megvan-e a társadalmi indokoltsága, a jog helyesnek és véglegesnek ismeri-e el ezt a vagyoneltolódást, vagy kíván-e azzal szemben egy további, esetleg utolsó és szubszidiárius jellegű orvoslási lehetőséget nyújtani. Ez lenne az alaptalan — anyagilag alaptalan — gazdagodási igény.

Ezt fogalmazza meg az Mtj. 1750. §: aki másnak rovására jogalap nélkül jut vagyoni előnyhöz, köteles ezt az előnyt a másiknak visszatéríteni. Az Mtj. az addigi joggyakorlatot fogalmazza meg ilyen általános jelleggel, nyilván olyan célzattal, hogy minden társadalmilag rosszallt, indokolatlannak ítélt vagyoneltolódás e megfogalmazás alá legyen vonható. Az Mtj. szövege szóról szóra egyezik a Ptk. vizsgálódásunk elején idézett szövegével. Ezért a továbbiakban indokolt elmélyedni abban, hogyan értelmezte az Mtj. vonatkozó szakaszát a Ptk. előtti elmélet és gyakorlat.

A joggyakorlat a társadalmi rosszallást minden esetben megkívánta ezen általános kereset alkalmazásához. Így a — mint láttuk — gyakran alaptalan gazdagodási igényekhez vezető megbízás nélküli ügyvitelnél a tárgyilag idegen ügy vitelében eljáró nem járhatott el tudatosan az ügy urának akarata ellenére. Alanyilag, más érdekében végzett tevékenységnél a tevékenységnek egyrészt hasznos célúnak (utiliter coeptum), másrészt az ügy ura feltételezhető akarata szerint valónak vagy az objektíve elismert társadalmi rend szerint elfogadottnak kell lennie — tévedés mindkét irányban az ügyvivő saját kárára esik.[42] Így pl. a bérlő (s per analogium a haszonkölcsönbe vevő megbízott stb.) beruházásai vonatkozásában, ha azok a bérbeadóval való egyeztetés nélkül történtek, a magyar gyakorlat alapálláspontja a ius tollendi: a bérlő a bérlemény visszabocsátásakor jogosult és köteles az előző állapotot visszaállítani. Ha ezt nem kívánja megtenni, és előzetesen a bérbeadóval a beruházás vonatkozásában meg nem egyezett, úgy visszahagyhatja ugyan a beruházást, de nem követelhet térítést, „mert a bérbeadót annak akarata ellenére adósává nem teheti".[43]

Lényegében ugyanez a szabálya — nagyobb bírói gyakorlattal — a haszonbérlő beruházásai megtérítésének: követelheti annak megtérítését, amit a szerződés szerint, vagy a bérbeadóval megegyezve fektetett be, egyébként ius tollendi illeti meg az előző állapot visszaállításának kötelezettsége mellett. Az elvihetetlen beruházások esetében a megbízás nélküli ügyvitel vagy az alaptalan gazdagodás szabályai szerint keletkezhet igénye, ha ennek előfeltételei fennállnak, azzal a megszorítással, hogy itt a bérbeadó akaratának vagy érdekének ismerete elvárható, s a tulajdonba történt beleolvasztásnál jóhiszemű tévedés csak nehezen lesz igazolható.[44]

A magyar jog a gazdagodás megállapításához elengedhetetlen *vagyoni előnyt* a legtágabb értelemben veszi. Dologi és kötelmi jogok megszerzése mellett szóba jöhet a puszta birtoklás, bármely személyes vagyoni előny, elmaradt kár, költség, előnyös vagyoni helyzet keletkezése is.

Létrejöttéhez nem szükséges sem a gyarapodó, sem a hiányt szenvedett saját közreműködése, tevékenysége. Keletkezhet ügyletből (s ekkor az ügylet belső szabályai motiválják az igényt), eredeti tulajdonszerzés egyes eseteiben (Mtj. 602): más munkájának alaptalan felhasználásával (itt többnyire a causa data causa non secuta esetei fordulnak elő, de lehet szó menthető tárgyi tévedésen alapuló igényről is):

[37] Vö. *Coing* 501. old. 18. j., aki Peter Rummel és Rudolf Strasser 1983-ban megjelent ABGB kommentárjából idéz: „eine nicht sehr sinnvolle Gliederung" (nem valami értelemszerű felosztás), logikus lenne szétválasztani beruházási és általános jogalap nélküli gazdagodási fejezetekre, előbbit a dologi jogi, utóbbit a kötelmi jogi részbe illesztve.

[38] *Coing* 502. old. 19—21. jj.

[39] *Személyi* Kálmán, Alaptalan gazdagodás M. M. IV. 745—780. old., 748. old.

[40] *Frank* Ignác: Az osztó igazság törvénye Magyarhonban, 565. old., 577. old.: nem illik, hogy akárki más kárával gazdagodjon; 617. old.: indebita solvit.

[41] Tervezet Ind. IV. 594. old., *Személyi* i. m. 749. old., *Szladits* M. M. I. Ált. rész 345. old.

[42] M. M. IV. *Villányi* László, Megbízás nélküli ügyvitel 687. old.

[43] M. M. IV. *Újlaki* Miklós, Bérlet, 496. old.

[44] M. M. IV. *Kelemen* László, A haszonbérleti szerződés, 539. old.

tartozástól való mentesüléssel (Mtj. 1634. § szerint a behajthatatlan követelés megtérítését az ügy urának érdeke és feltehető akarata nem kívánja, kivétel az Mtj. 1635. § esetei): ingatlan-nyilvántartási tévedés is előidézhetett alaptalan gazdagodást. A vagyoni előnynek *oksági kapcsolatban* kell állnia a *másik fél veszteségével,* de ennek a kapcsolatnak nem kell szükségképpen sem közvetlennek, sem kizárólagosnak lennie. Kell azonban, hogy a másik fél előnye a szenvedő fél hátrányából eredjen. A Kúria pl. elutasította annak a telektulajdonosnak keresetét, akinek telkéből a létesítendő közutat a telekhatártól befelé hasították ki, így az egész útnyitás terhét viselte, míg a szomszéd minden veszteség nélkül jutott telke értékét emelő utcai fronthoz. A Kúria — szerintem helyes — álláspontja szerint ez az előny nem a másik hátrányából származott![45]

A vagyoni hátránynak viszont, amit a másik szenvedett, nem kell eleve jogok elvesztésében vagy tartozásként jelentkeznie. Lehet ez a veszteség ipari vagy más tevékenység kifejtése más érdekében, tekintet nélkül arra, hogy ez a cselekvőnek hivatásszerű cselekménye volt-e és azzal tényleges kereseti veszteséget szenvedett-e. A gazdagodási keresetet megalapozta egymagában az, hogyha valaki munkásságával értéket termelt másnak. (A negotiorum gestio és a gazdagodás összefüggése mai jogokban). A követelést kizárja, ha a munka végzése kifejezetten ingyenes, vagy a juttatott tiltakozása ellenére történt. Az utóbbi szempont már átvezet a jogalap-nélküliség követelményéhez.

Lehet ez a jogalap-nélküliség az ügyleti céllal nyílt vagy rejtett összefüggésben (juttatás feleségnek válás esetén visszakövetelhető Ht. 89.).[46] Absztrakt ügyleteknél rejtett cél meghiúsulása esetén általában a gazdagodás alapján történő visszakövetelés volt az egyetlen remedium. Ha a felek közt egyáltalán nincs indok a vagyoneltolódásra (a cond. sine causa esetei), az anyagi igazság követeli a status quo antea helyreállítását a gazdagodás erejéig. Jogszabály a jogrend stabilitásának érdekében kizárhatja a fennálló helyzet bolygatását akkor is, ha az anyagi kiegyenlítésről nem gondoskodott. Gyarapodás történik az elévülés, elbirtoklás, közcélú kisajátítás stb. eseteiben is, de éppen a jogalkotó akaratával ellenkeznék, ha itt gazdagodás címén keresetet nyitna. Ettől függetlenül az ilyen gazdagodás önkéntes visszatérítése nem jogalap nélküli (naturalis obligatio).[47]

Az általános kereseti alap megteremtése mellett a kapitalista magyar jog a más helyett vagy más javára történt tartozatlan fizetés, az okafogyott szolgáltatás és a tiltott juttatás esetében — a római condictiókhoz hasonlóan — tételesen is rendezte a gazdagodás visszajuttatását. Ugyanakkor sok esetben egyéb ügyleti szabályok között szerepelteti a más jogalapon járó vagy visszajáró juttatás mértékeként az alaptalan gazdagodást. Így a deliktuális kártérítési igényben, amint Marton mondja, a gazdagodási igény mindig bennfoglaltatik, mint követelhető minimum.[48] Ezekkel a különböző szabályokkal azonban a Ptk. tárgyalásunk elején hivatkozott szabályának elemzéséhez most nem kell foglalkoznunk.

V. E talán hosszúra sikerült, de véleményünk szerint nem felesleges történeti bevezetés után vegyük szemügyre azt a gyakorlati esetcsoportot, ami a vizsgálódást kiváltotta.

A Miskolc melletti dombok egyikén a kertészkedésre alkalmas, sem nagyüzemi művelésre nem hasznosítható, sem építési (lakás- vagy üdülő-) célra elő nem irányzott területet zártkertként parcellázták. Ennek társadalmi célját felesleges részletesebben taglalni: az aktív pihenés egészséget megőrző hatása mellett minden bizonnyal szerepel abban a kistermeléssel elérhető árutöbblet előnye is a nagyváros ellátásának biztosításában.

Nem egyedülálló jelenség, hogy az ilyen városközeli területek megszerzői nem tartják magukat szorosan a társadalmilag preferált célhoz, és a zártkertben — az engedélyezett 12 m² alapterületű szerszámkamra helyett — családi üdülésre, sőt esetleg bérbeadással való hasznosításra is alkalmas kisebb vagy nagyobb, de a szerszámkamra és gyümölcstároló célját és méretét mindenesetre messze meghaladó építményeket létesítenek. A Hatóság, ha utólag az ilyen építmény építésrendészeti kifogásolhatóságát meg is állapítja, többnyire nem szokta azok bontását elrendelni, hanem megelégszik az építésrendészeti bírság behajtásával. Ez pedig az építtetőknek többnyire „megéri", de egyúttal arra is sarkallja őket, hogy a felépítmény hasznosíthatóságát lehetőleg emeljék.[49]

Az adott területen idővel mintegy fele-fele arányban létesültek egymás mellett a csak kistermeléssel, hobbykertészkedéssel hasznosított, és ténylegesen üdülőként beépített ingatlanok. Utóbbiaknál jelentkezett a közművesítés igénye, mind a világítás, mind a vízellátás elengedhetetlen előfeltételeként a terület villanyárammal való ellátása iránt. Az állam, kivált mai gazdasági helyzetünkben, a zártkertet természetesen nem közművesíti. Erről az érdekeltek hamar meggyőződhettek. Maradt a saját magánvállalkozásban létesítés lehetősége. A tulajdonosok szakcsoportot alakítottak, mint kistermelők, ezzel beléptek a helyi áfész kötelékébe, s megbízták az áfészt a terület villamosításának lebonyolításával. A szakcsoportnak elvileg a zöldség- és gyümölcstermelő tulajdonosokból illett volna megalakulnia. Ezzel szemben éppen az üdülőtulajdonosokból jött létre, nem termelői célzattal, hanem a villamosítás céljából. A területen fekvő ingatlanok tulajdonosainak mintegy fele vett abban részt.

A villamosítással megbízott áfész elkészíttette a terület elektromos ellátásának tervét és költségvetését, majd felhívta a még nem tag tulajdonosokat, hogy amennyiben a közművesítést igénylik, lépjenek be a szakcsoportba, ez esetben a rájuk eső beruházási költség fejében lehetőséget kapnak az elektromos áramnak ingatlanaikra történő bevezetésére. Hozzávetőlegesen megjelölték azt az összeget is, amennyiért várhatóan a terv megvalósítható a szóban forgó tulajdonosok számára. A kertészkedő tulajdonosok általában elutasították a lehetőséget. Közölték, hogy a zárt-

[45] Kúria 4438/1930., *Személyi* i. m. 758. old. 19. j., Hasonlóan a Ptk. Kommentár is: II. 1683. old. Bp. 1981.

[46] Így a tévedés gondolatából levezetve érdemben a mai gyakorlat is.

[47] *Személyi* 760. old.

[48] *Személyi* 768. old. skk., *Marton* M. M. IV. 897. old.

[49] Ezzel a rendeltetésellenes felhasználás okozta társadalmi feszültséggel a sajtó is gyakran foglalkozik elítélő hangnemben. Határozott fellépésre a hatóságok részéről csak ritkán és kiemelt körzetekben volt példa.

kerti műveléshez az áramra nincs szükségük, a telekárat megközelítő beruházási költség befektetése tehát nem áll érdekükben. Amennyiben a többiek villanyt akarnak, valósítsák meg a maguk számára. A zártkerti területfejlesztéshez a villamosítás nem tartozik hozzá, arra a rendeltetésellenes — üdülő jellegű — használat miatt kerül csak sor a többiek részéről is.

A tulajdonosoknak a szakcsoportba belépett része a villamosítást ennek ellenére megrendelte. Azt az áfész lebonyolította, az érte járó összeget felvette.

Ezután az áfész jogtanácsosa útján felszólítást, majd fizetési meghagyást küldött a részvételt megtagadó tulajdonosoknak, azon indokolással, hogy a részvétel megtagadásával *kárt* okoztak azoknak, akik a villamosítást elvégeztették. Ez a kár a megrendelők többletköltségében áll, amit azért kellett viselniök, mert a költségeket kevesebb főre osztották el, mint az egyébként lehetséges lett volna, ha a költséget a terület összes ingatlantulajdonosa együtt viseli.

Tény, hogy lehet itt olyan közérdekű tevékenységre gondolni első látásra, amellyel a villanyt bevezető társak a többiek részére is hasznos tevékenységet végeznek. A fővezeték létesítése valószínűleg — bár ezt a későbbiekben soha nem bizonyították — nem lett volna magasabb, vagy legalábbis nem arányosan, akkor, ha több ingatlan ellátására létesül. Akik most nem igényelték az elektromos áramot, a többiek beruházásának eredményeképp maguk vagy jogutódaik személyében az igény keletkezésekor könnyebben juthatnak majd ahhoz hozzá. Kérdés, hogy elegendő alap-e ez az előny a másik fél gazdagodási igényének alátámasztására. Megvan-e itt az az alaptalanság, vagy az a társadalmi rosszallás a tartózkodással szemben, ami akár formailag, akár anyagilag megalapozza az építtetők valamilyen igényét.

Azt hiszem, G. B. Shaw mondta egyszer: ha megtámadnak, védekezem, ha botot emelnek rám, visszaütök, de ha kilátásba helyezik, hogy pert indítanak ellenem és bíróság elé citálnak, inkább haladéktalanul teljesítem a velem szemben támasztott követelést.

A hivatalos pecsétes levél láttán, de még inkább a bírósági meghagyásra a felszólítottak egy része — nyilván hasonló „elvi" alapon — fizetett. A többieket az áfész beperelte. A perben a felperes áfész, mint a szakcsoporttagok képviselője lépett fel, s most már a kártérítés mint jogalap mellett másodlagosan felvetette a jogalap nélküli gazdagodásból fakadó igényét is. A keresetlevelekhez ingatlanforgalmi szakértői becsléseket csatolt arról, hogy az ingatlanok forgalmi értéke az elektromos hálózat létesítése miatt emelkedett. Az emelkedés általában meghaladta az egyes ingatlanokra eső beruházási előirányzatot, mintegy 20%-kal. Ezt a megemelkedett értéket álláspontja szerint az alperesek jogtalanul tartják tulajdonukban, mert az kizárólag felperesi tevékenység eredménye. Ezért azt a felperes joggal követelheti az alperesektől.

A bíróság első fokon általában helyt adott e különös keresetnek. Az értékemelkedést bizonyítottnak vette, a felek közti jogviszony hiánya miatt jogalap nélkülinek tekintette és ezért megítélte. Alperesek kifogásolták, hogy a gazdagodást az értékemelkedésen mérjék, tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági művelésre való rendeltetésszerű használat szempontjából az érték nem emelkedett, üzletelni a telkekkel pedig nem kívánnak. Kifogásolták, hogy az értékemelkedést jogalap nélkülinek minősítették, hiszen a tulajdonuk bármely konjunkturális értékemelkedésre jogalapot nyújt. Akaratuk ellenére adóssá nem tehetők, s a növekmény önmagában semmiféle velük szemben támasztható igénynek nem lehet alapja, még ha fennáll, akkor sem.

Vitatták, hogy állítólagos gazdagodásuk a felperes, ill. a mögötte álló szakcsoporttagok rovására jött volna létre. Önmagában az, hogy azok még jobban is járhattak volna, ezt az állítást nem alapozza meg.

A bíróság nem vizsgálta sem azt, hogy a villamosítással a költségek levonása mellett is a felperesek gazdagodtak-e, (ha igen, akkor vagyoni veszteségről az ő részükről szó sem lehet).[50] Magának az elosztásnak az elvét, hogy tehát a villamosítást igénylő üdülők milyen kulcs szerint részesedtek a terhekben, nem vizsgálta a bíróság. Végül semmiképp sem eshetett az alperesek terhére több költség az alperesek vonakodása miatt, mint amennyit az alperesek tényleg fizettek volna, ha belépnek a szakcsoportba. Az ezen felüli értékemelkedés semmiképpen sem történhetett az alperesek rovására.

Vitatták, hogy gazdagodásuk és a felperes „kára" között oksági kapcsolat lenne. Felperes azt kapta meg, amiért fizetett, a tagok telkeinek elektromos ellátását. Így nem beszélhetünk nála semmilyen másnak való juttatásról, datióról alperesek felé. Felperes egyébként előre ismerte az alperesek álláspontját, és ennek tudatában vállalta a beruházást. Még ha a beruházás az alperesek javára is hasznos lett volna, a más ingatlanába történt hasznos befektetés ellenértéke a tiltakozó tulajdonostól semmi esetre sem követelhető jogosan. Az alperesek nem jártak el jogtalanul a felperesekkel szemben, zártkertben villamosítani nem kötelező.

A megyei bíróság különböző tanácsai, anélkül, hogy az elvi éllel felvetett védekezésbe belementek volna, a következő döntéseket hozták: Egy esetben elutasították az áfész követelését azon az alapon, hogy az áfész mint felperes nem szenvedett veszteséget, legfeljebb az egyes szövetkezeti tagok. Egy-két másik esetben megítélték a teljes értékemelkedést, annak vizsgálata nélkül, hogy ez a felpereseknél milyen tényleges többletköltséget okozott. Más esetben megítéltek az alperessel szemben annyit, amennyit a felperes tőle a villamosítás fejében előre kért, tehát amennyit tőle vártak — ismét annak vizsgálata nélkül, hogy ez az előre kért költség milyen elosztási alapon nyert megállapítást, a tényleges költség teljesen megegyezett-e az előkalkulálttal, de annak vizsgálata nélkül is, hogy kevesebb fő részére megvalósított beruházás nem került-e kevesebbe, mint az összes tulajdonosok ellátására létesített került volna — mégpedig annak ellenére, hogy egy esetben bizonyítást nyert, az alperes részvételének elmaradása miatt az ő telke előtt elhaladó vezetékszakasz kiépítése az eredeti tervhez képest elmaradt!

Amint említettem, a Legfelsőbb Bíróság nem látott okot a törvényesség sérelme miatti beavatkozásra, az ítéletek így emelkedtek jogerőre. Nem avatkozott azokba a polgári ügyészi felügyelet sem.

---

[50] Legfeljebb lucrum cessans, sőt inkább non emergens mutatható ki, kisebb a tiszta nyereség, mint nagyobb számú résztvevő esetén lehetett volna. Ennek a nyereségtöbblet-elmaradásnak „mulasztással" való „okozása" olyan területen, ahol az elvárhatóság, jelen esetben a közművesítésben való közreműködésre nincs meg, a kártérítési igényt fennálló jogunk szerint nem alapozza meg.

Kíséreljük meg a jogintézmény kialakulása és jogunkban elvárt jogpolitikai szerepe tükrében a kérdés elméleti elemzését. Ahhoz, hogy a felperesi igény megalapozott legyen, a már ismertetett magyar gyakorlat és elmélet szerint a következő előfeltételek valamelyikét kellene igazolni:

*a)* valamely, bár vétlen megkárosítását a felperesnek, az alperesnél e kárból eredő egyidejű haszon kimutatásával, a felperesi kár, ill. az alperesi gazdagodás közül a kisebbik erejéig;

*b)* valamely, a felperes részéről alperes felé történt tényleges juttatást, datiót, amelynek következtében a felperesi vagyonból az alperesi vagyonba közvetlenül vagy közvetve *tévesen* (tárgyi tévedéssel) és mindkét részen menthetően történt vagyonáthárámlás, e vagyonáthárámlás erejéig, amennyiben ez a követelés benyújtásakor még/már megvolt. Szándékosság az alperesi gazdagodói részen a követelést függetlenítené a gazdagodás meglététől, szándékosság a felperesi részen megszünteti a követelés jogalapját;

*c)* valamely, felperes részéről alperes képviseletében, alperes helyett végzett ténykedés költségét, ráfordítását a kimutatható alperesi érdekeltség esetén teljes összegben, egyébként is legalább a gazdagodás erejéig. Nincs alapja az ilyen negotiorum gestorum contraria követelésnek akkor, ha kifejezetten a képviselt akarata ellenére történt — kivéve, ha a képviseleti akarat joggal vagy társadalmi érdekkel ellenkezik, a felperesi pedig azzal megegyező;

*d)* felperesi vagyon alaptalan átszállását alperesre. Nem minősülő ilyennek a tulajdon növekedése anyag, munka stb. befektetésével, egyéb előnyös helyzet létesítésével, ha tudatosan a tulajdonos akarata ellenére történt ez és a tulajdonos ellenkezése nem minősíthető joggal való visszaélésnek.

Hogy adott esetben tárgyi tévedés révén semmiféle vagyoni juttatás nem történt a felperes tulajdonosok részéről az alperes tulajdonosok részére, az egyértelmű. A villamosítást vállalók tudták, mit, mennyiért, kitől akarnak venni, annak fizettek a villamosításért, akinek akartak és azért, amiért akartak, a condictio indebiti követelése itt nem áll meg. Nem is lehetett olyan elvárásuk az alperesi csoport felé, amely utóbb elmaradt: az alperesi csoport közreműködését előre, nyíltan és határozottan megtagadta. A cond ob causam datorum (causa data non secuta) sem foghat helyt.

Sine causa juttatásról nem lehet szó adott esetben. A beruházók pontosan tudták, hogy a terület villamosítása elvben hasznára lehet azoknak is, akik azt ma nem igénylik. El lehetne gondolkodni azon de lege ferenda, hogy ilyen rendkívüli közműlétesítésnél helyes-e az a gyakorlat, miszerint a kész közmű azonnal átmegy az áramszolgáltató vállalat tulajdonába, s az utólag rácsatlakozó azt teheti ingyen, vagy fizet érte az áramszolgáltatónak, de semmi esetre sem a létesítés költségeit viselőnek. Nem lenne nehéz ezen úgy változtatni, hogy az utólag rákötők valamilyen térítést azoknak fizessenek, akik az első költséget előlegezték, de erre ma nincs megfelelő jogi lehetőség. Ugyanakkor a beruházók nem *sine causa* fizettek, hanem azt és annyit, amennyit ingatlanaik áramellátása igényelt. Semmilyen többletköltséget az ellencsoport kedvéért nem vállaltak — ha azok telkei helyén pl. közterületek lettek volna, akkor is ugyanannyiba került volna nekik a villamosítás, és a térítés gondolata fel sem merülne. Vizsgáljuk meg, hogy a de in rem verso vagy a negotiorum gestio alapján más eredményre jutnának-e. A negotiorum gestiónál teljesen egyértelmű, hogy nem lehet szó megbízás nélküli ügyvitel miatti térítésről, mert az az ügyvitel az ügy urának kifejezett jogos, és sem erkölcsbe, sem társadalmi érdekbe nem ütköző akarata ellenére történt. Mai jogunk is megtagadja a térítés igényét a hasznos beruházást végző bérlőtől vagy tulajdonostárstól is, ha az nem előzetes hozzájárulással, de kivált, ha a másik fél tiltakozása ellenére történt. Ez alól csak akkor van kivétel, ha a hozzájárulás megtagadása joggal való visszaélésnek minősül — s többnyire akkor minősül ilyennek, ha a költséget a beruházó egyedül hajlandó viselni. Áll ez annak ellenére, hogy bérlő és tulajdonostárs mégis csak bizonyos érdekeltséggel bírnak a beruházással érintett dologban. Ha valaki más dolgán annak tiltakozása ellenére bármilyen egyébként hasznos változtatásba kezdene, annak értékemelő voltára tekintet nélkül birtokháborítás címén tiltanák el a tevékenység folytatásától.

Ez áll az actio de in rem verso eseteire is, amikor más dolgába kerül befektetésre idegennek anyagi eszköze. A menthető tévedés eseteiben szó lehet a gazdagodás térítéséről, ha a ius tollendi nem kerülhet alkalmazásra. Ám esetünkben tévedésről nem lehet szó, még kevésbé menthetőről.

Nézzük, hogy állunk a társadalmi elvárhatóság szempontjával. Nem lehet-e mégis rosszallni, hogy a fény után áhítozó szomszédok e megérthető igényüket az értetlen szomszéd húzódozása miatt csak drágábban tudják kielégíteni?

Nyilvánvaló, hogy szomszédos ingatlanok esetén az egyik ingatlan állapota kihathat a másik forgalmi értékére. Egy szépen tartott, kertesített ház melletti ingatlanért a környezet miatt lehet esetleg többet kapni: ha egy-egy lakónegyed kezd lezülleni, az ott egyébként jó karban tartott ingatlanok értéke is eshet. Ezért azonban az érintett tulajdonos sem nem tartozik, sem nem követelhet, ez az ingatlantulajdonából folyó haszna vagy kára, amely semmiképp sem alaptalan.

Bizonyos esetekben az ingatlantulajdonosoktól elvárható, hogy az ingatlanuk értékét emelő beruházásokhoz hozzájáruljanak. Így van ez régóta az út részére történő kisajátításnál, vagy így van újabban a közműfejlesztési hozzájárulásnál. Azonban éppen ennek szabályozása mint *a contrario* eset bizonyít álláspontunk helyessége mellett. A közműfejlesztési hozzájárulás fizetésére ugyanis csak külön speciális jogszabály alapján kötelezhetők a tulajdonosok, s csak olyan területen, ahol ennek közművesítése a területfelhasználás jellegével összhangban van. Kisajátítás nem történhet bármennyire indokolt magáncélra, hanem csak közcélra — s az út kisajátítással kapcsolatos teherviselést, ami adott esetben a telek 20%-áig a kisajátítás kártalanítás nélküli megvalósításában áll, ugyancsak speciális, kivételes jogszabály rendeli el, ezt nem lehet analóg módon alkalmazni.

Esetünkben nem kétséges, hogy formailag az árambevezetéssel a hozzá nem járuló tulajdonosok nem alaptalanul gazdagodtak, hanem tulajdonuk jogalapján. Ám ha az anyagi igazság és a társadalmi elvárás oldaláról közelítünk, akkor is ugyanerre az álláspontra kell jutnunk. A zártkert jellegénél fogva nem közművesítendő, nem üdülőként hasznosítandó terület. Ha valaki mégis így hasznosítja, ezt az elismert

társadalmi célokkal szemben teszi. Ekkor pedig nem érdemli meg a jog támogatását ezzel kapcsolatos „luxus" beruházásai fedezésére, még akkor sem, ha ezzel akaratlan, de nem a maga rovására, előnyhöz juttat olyanokat is, akik ezt az előnyt nem kívánták, ellene tiltakoztak, a társadalmi rendeltetés szerinti ingatlanhasználat esetén azt kihasználni sem tudják. Az ellenkező gyakorlat oda fog vezetni, hogy a zártkertben kertészkedők nem fogják vállalni a költséget, eladják kertjeiket olyanoknak, akik azt üdülés céljára, tehát rendeltetésellenesen kívánják használni. Így az ilyen ítéletek éppen a helytelen társadalmi mozgás irányában hatnak, a polgári bíróság társadalmi nevelő szerepének nem tesznek eleget, ill. ellentétesen hatnak.

Vizsgáljuk meg az előadottak fényében a háromfajta jogerős ítéletet. Az áfésztől az aktorátust megtagadó és ezért a pert megszüntető bírósági álláspont, ha a lényegi kérdést megkerüli is, formailag helyes. Az áfésznak semmilyen vagyoni hátránya az ügyben nem mutatható ki. Megbízásból villamosított, ezért annyit fizettek részére, amennyit igényelt, így vagyoni hátránya nem keletkezett. Nem járt el az alperesek megbízás nélküli ügyvivőjeként sem, mert az adott esetben alperesi tiltakozással szemben fogalmilag kizárt. Ha így járt volna el, akkor is csak a saját tevékenységéért járó munkadíjat perelhette volna, mert az áramellátás költségét az áfész nem fedezte. Ezzel szemben a behajtott összegeket a perben tett előadás szerint nem a beruházók részére hajtotta be, hanem a szövetkezet céljaira — közhasznú céljaira — kívánta felhasználni. Ezeket nem szövetkezeti tagok nem kötelesek finanszírozni, kivált nem a perben érvényesített jogcímen. Így ezzel az ítélettel egyet lehet érteni, bár nyitva hagyja azt a kérdést, mi lenne a bíróság álláspontja akkor, ha nem az áfész, hanem a többletköltséget ténylegesen finanszírozó szomszédok léptek volna fel felperesként az alperesekkel szemben.

A második fajta ítélet megítéli az eredetileg előirányzott villamosítási költséget a beruházásban részt nem vett alperesek ellen, így formailag abba a helyzetbe hozza őket, mintha részt vettek volna a beruházásban. Megalapozatlanul, amint előadtuk: a perekben nem nyert még valószínűsítést sem az, hogy ténylegesen ennyibe került volna részükre az áramosítás, vagy hogy milyen alapon kellett abból éppen ekkora részt viselniük. Az ítélet a negotiorum gestio álláspontjáról indul el: a más részére értékemelkedéssel járó tevékenységet végző költségei megtérítendők, mert különben a másik ok nélkül — sine cause — jól jár, gazdagodik. Az ítélet szem elől téveszti a tulajdont mint jogalapot, és azt, hogy senkit sem lehet speciális jogalap nélkül akarata ellenére adóssá tenni. Ezzel olyan követelések zsilipjét nyitja meg, amelyek kihatásukban igen messze gyűrűzhetnek. A más terhére spekulálás, a felesleges perek áradata, elszámolási bonyolult viták végtelen sora lehet eredménye annak a bírói szemléletnek, hogy minden felhatalmazás nélkül költséget viselésre kényszeríthető bárki, akinél a más — általa nem kívánt, sőt egyenesen elutasított — tevékenységéből haszon mutatkozik. Hogy mást ne kérdezzek: ha a tanácsok a tehót megtagadó lakosság által nem vállalt célokat saját erőből megvalósítják, utána perelhetik majd a lakosságot, amiért a létesítményekkel, járdával, óvodával, öregek napközijével gazdagodott?! Ha így van, akkor lehet tanácsolni a közületnek, hogy vegyen fel rövid lejáratú hiteleket a megtagadott célok finanszírozására: a polgári bíróság majd behajtja (amire még az adóhatóságok sem vállalkoztak) a ráfordítást utólag a „gazdagodottaktól"!

Súlyos elvi-fogalmi zavart takar azonban az az ítélet, amely még ennél az összegnél is többnek, a teljes kimutatott ingatlanérték-emelkedésnek megfizetésére kötelezi a szomszédokat az áfész részére. Nemcsak azzal terheli meg őket, amibe állítólag ez nekik került volna, amit tehát „helyettük" mások ténylegesen (ha nem is teljesen és minden esetben) kifizettek. Nem, ennél többnek a kiadására kötelezi őket. Olyan növekmény kiadására, amely már nem a másik költségére történt, hanem éppen a nem vállalt beruházás, a befektetett költség célja volt. A más helyett viselt költség ugyanis csak az lehet, amit a többiek azért fizettek a maguk nevében, mert nem mindenki járult a költségekhez (ennek megállapítása bizonyítási kérdés, de ez az elvi alapokon nem változtat). Ami ezen túl van, azt senki más helyett a beruházók nem viselték, az ugyanis nem merült fel mint költség, hanem csak mint a költség által elért haszon. Ám a haszonnak a befektetés csak az egyik tényezője: értékemelkedésről csak meglévő magántelkek esetében lehet szó. Ha Pingyom tetőn csak egy zártkerti ingatlan lenne mondjuk erdő közepén, a teljes villamosítási költség ezt terhelné, de csak az egy telekre számítható érték-növekedést élvezné akkor is.

Mintha csak a bíróság így szólna az alperesekhez: megbüntetlek benneteket, amiért nem voltatok hajlandók a beruházókhoz csatlakozni, és ezzel nekem munkát okoztatok. Elveszem tőletek nemcsak azt, amit fizetnetek kellett volna a villanyért, de a hasznot is, amit e befektetés által szereznétek. Odaadom a hasznot azoknak, akik a beruházást vállalták, hadd jusson nekik nemcsak a saját nyereségük, hanem a többieké is.[51] Ezzel a bíróság az ítélet formai jogalapján olyan gazdagodáshoz juttatja a felpereseket — közömbös most, hogy nem a költséget viselőket, hanem az áfészt —, amire azoknak egyáltalán semmi anyagi jogi vagy társadalompolitikai alapjuk nincs. Ez tehát nemcsak egyértelműen alaptalan, de a más rovására történő gazdagodás is!

Úgy vélem, mindennek kimutatása, elemzése annyit feltétlenül érzékeltet, hogy a kérdéskörben mélyebb elvi elemzéssel történő iránymutatás a Legfelsőbb Bíróság részéről elvárható lenne. Elvárható már csak azért is, mert a kérdés komoly politikai vonatkozásokat érint. A személyi tulajdon biztonsága mellett a társadalmi együttműködés elvárhatósága, olyan kérdések, mint a társadalmi területfejlesztési tervek iránymutató jellege, a kötelező aktív együttműködés egyéni célok érdekében, a más részére való alkalmatlanság figyelembevétele, a quod omnes tangit ab omnibus approbetur elemi demokratikus elvárása mind részét kellene hogy képezzék, mégpedig egységes szempontok szerint, az ítélkezési gyakorlatnak. A lakonikus „törvényességi alapon beavatkozásra okot nem látok" álláspont adott esetben még kivárási taktikaként sem látszik indokoltnak.

[51] A praetori magándelictum és annak büntetése kísért a modern bírói gyakorlatban, amikor a nyertes fél a vesztes terhére megállapított büntetésszerű elvonást bezsebelheti!

*Bodnár Béla—Bodnár Zoltán*

# „Pótanyasági" szerződések

A terhesség kihordására vállalkozó harmadik személy közreműködésével végzett mesterséges ondóbevitel (AI), illetőleg mesterséges megtermékenyítés (IVF) és magzatátültetés (ET) korlátozására vagy betiltására vonatkozó javaslatok indokolásában az etikai és a jogi érvek egyaránt fellelhetők.[1] A *Vatikán* azt hangsúlyozza, hogy a módszer ellenkezik az utódnemzéssel összefüggésbe hozható vallási-bibliai parancsokkal, az angol *Law Society* pedig azzal juttatja kifejezésre negatív erkölcsi értékítéletét, hogy a terhesség kihordására irányuló szerződések és a prostitúció, a nemi közösülésre irányuló szerződések között analógiát von.[2]

A mesterséges ondóbevitel és a mesterséges megtermékenyítés adott szociobiológiai kombinációit más, elsősorban jogi érvekre támaszkodva elutasító álláspontok mindenekelőtt a terhesség kihordására irányuló szerződés tárgyát, a pótanya által teljesítendő szolgáltatást teszik kifogás tárgyává, illetőleg a célzott családjogi státusok örökbefogadás útján történő rendezése esetén a meddő pár által teljesítendő — többnyire pénzbeli — ellenszolgáltatás kikötésének jogellenes volta miatt tekintik az ilyen szerződéseket semmisnek, a közrendbe ütközőnek és ennélfogva bírói úton kikényszeríthetetlennek.

Az alábbiakban azt látszik szükségesnek tisztázni, hogy végsőleg az arteficialis inseminatio és az in vitro fertilisatio és embryo transfer idegen uterust is igénybevevő eseteiben a steril/infertilis pár és a terhesség kihordására vállalkozó pótanya (surrogate mother) között jelentkező, és a polgári jogi szerződés formáját öltő jogviszonyban miben áll a pótanya által teljesített szolgáltatás, illetőleg az ilyen esetekben *mi tekinthető az adott jogviszony tárgyának;* végső soron milyen értelmezés mellett juthatunk olyan következtetésre, amely szerint ezek a szerződések, mármint a társadalom érdekeivel egyezőek és a pozitív jogi szabályok által nem tilalmazottak jelennek meg?

*Annas* és *Elias* szerint az AI vagy IVF érintett szociobiológiai kombinációiban a jogügylet tárgya, vagyis az, amit a felek „igazából akarnak, és amit gyakorlatilag alapvetően megvesznek" — maga a gyermek.[3] Ebből az álláspontból azonban egyértelműen a terhesség kihordására irányuló szerződések semmissége következnék, mégpedig egyszerre több jogi megfontolásból is.

Egyfelől ugyanis, amennyiben a megszületett gyermek átadása az infertilis/steril házaspár részére valamely ellenszolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódik, akkor ez lényegében a gyermek megvásárlását, illetőleg eladását jelentené. Az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában egyes bíróságok a terhesség kihordására irányuló szerződéseket ilyenként is értelmezték.[4] Egy angliai meddő házaspár egy prostituálttal kötött szerződést a férjtől AID útján fogant gyermek kihordására. A pótanya azonban utóbb megtagadta a gyermek átadását, s a házaspár által a gyermek kiadása — a szerződésben foglaltak teljesítése — iránt indított perben a bíróság a keresetet elutasította, a terhesség kihordására irányuló szerződést a gyermek adásvételére vonatkozó ügyletként, a házaspár keresetét pedig mint a legönzőbbet és legfelelőtlenebbet minősítve.[5]

Az ilyen adásvétel valóban tilalmazott, az USA számos tagállamában hatályban vannak még azok a rabszolgaság-ellenes törvények, amelyek tiltják emberek adását és vételét. Kalifornia állam büntető törvénykönyve úgy rendelkezik, hogy két évtől négy évig terjedő börtönbüntetéssel büntetendő az, aki valamely személyt őrzéséből vagy felügyeletéből egy másik személy felügyeletébe helyez, s ezért pénzt vagy bármilyen más ellenértéket ad vagy fogad el.[6]

Az idegen uterus igénybevételével végzett arteficialis inseminatios és in vitro fertilisatios technikákat már alkalmazó országokban, így elsősorban az Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában kialakult gyakorlat szerint a gyermekre vágyó steril/infertilis pár oly módon válhat a részben vagy egészben az ő gamétáikból származó gyermek törvényes szülőjévé, hogy a születést követően a gyermeket a terhességet kihordó pótanyától örökbefogadják. Amennyiben feltételezzük, hogy a családjogi statusok örökbefogadás útján rendezhetők, akkor az örökbefogadásra vonatkozó törvények általában alkalmazhatók mindazokra az esetekre, amikor a gyermeket más nő szándékozik felnevelni, mint aki a terhességet méhében kihordta, tekintet nélkül arra a genetikai kapcsolatra, amely például az AI vagy IVF adott szociobiológiai kombinációiban a gyermek és az őt adoptáló genetikai anya és/vagy apa között van. Ugyanakkor az USA tagállamainak többségében a törvényhozás kifejezetten tiltja bárminemű ellenszolgáltatás kikötését vagy teljesíté-

*Bodnár Béla,* egyetemi tanársegéd, DOTE Szülészeti és Nőgyógyászati Klinika (Debrecen);

*Bodnár Zoltán,* egyetemi tanársegéd, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Pénzügyi Jogi Tanszék (Budapest).

*A cikk első része a Jogtudományi Közlöny 1986. 4. számában jelent meg.

[1] A mesterséges ondóbevitel és a mesterséges megtermékenyítés szociobiológiai kombinációiról, lásd részletesen *Bodnár* Béla—*Bodnár* Zoltán: Lehet-e az anya személye kérdéses (adalékok az in vitro fertilisatio és embryo transfer jogi szabályozásához de lege ferenda I.). Magyar Jog, 1985. 12. sz. 1088—1100. old.

[2] Vö. *Brahams* D.: In-Vitro Fertilization and Related Research. Why Parliament Must Legislate. *The Lancet* 1983. szeptember 24. 728. old.

[3] *Annas,* G. J.—*Elias,* S.: In Vitro Fertilization and Embryo Transfer: Medicolegal Aspects of a New Technique to Create a Family. Family Law Quarterly Vol. XVII. No. 2. S. 1983. 221. old.; *Annas*: Contracts to Bear a Child: Compassion or Commercialism. 11(2) Hastings Center Report, 1981. április 23.

[4] Vö. *Andrews* L. B.: Removing the stigma of surrogate motherhood. Family Advocate, 1981. 4. 21. old., valamint *Andrews:* Legal issues raised by in vitro fertilization and Embryo Transfer. (In.: Human In Vitro Fertilization and Embryo Transfer, szerk.: Don P. Wolf és M. M. Quigley, Plenum Press New York and London 1984. 28. old.)

[5] Vö. *Scott,* R.: „The Body as Property". Viking Press New York. 1978. — idézi *Andrews:* Legal issues raised by in vitro fertilization and embryo transfer. 29. old.

[6] Vö. Cal. Penal Code 181. § (West. Supp. 1983.) — *Andrews:* hiv. mű 28. old.

sét az örökbefogadással kapcsolatban.[7] Az örökbefogadási törvények ezen rendelkezései éppen az arteficialis inseminatioval és az in vitro fertilisatioval összekapcsolt pótanyaság kérdésében váltottak ki heves vitákat. Az Egyesült Államok bírósági gyakorlatában több olyan kísérlet is történt, amelynek célja az volt, hogy az AI és IVF ilyen típusait kizáró örökbefogadási törvényeket megkerülő jogértelmezést fogadtassanak el a bíróságokkal, illetőleg hogy a bíróság mondja ki a vitatott törvényi rendelkezések alkotmánysértő jellegét.

Ilyen kísérletnek tekinthetjük például egy amerikai pótanyasági ügynökség, a meddő házaspárok és a terhesség kihordására vállalkozó pótanyák összehozásával, az eljárás technikai (orvosi) megszervezésével és a jogi kérdések rendezésével foglalkozó Kentucky's Surrogate Parenting Associates Inc. esetét. Tekintettel arra, hogy Kentucky állam örökbefogadási törvénye csupán az örökbefogadással kapcsolatosan tilt meg minden ellenszolgáltatást, a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránt előterjesztett kérelemmel, s annak következményeivel összefüggésben azonban nem, a Kentucky's Surrogate Parenting Associates Inc. a terhesség kihordására irányuló szerződések érvényességét azzal kívánta bizonyítani, hogy a mesterséges ondóbevitelt követően gyermeket szülő pótanya nem örökbeadja a gyermeket a genetikai apának és feleségének, hanem csupán a szülői felügyeleti jog gyakorlásáról mond le a gyermek átadásával egyidejűleg. A honoráriumot pedig nem a gyermekért kapja, hanem *a szülői felügyeleti jog gyakorlásáról történt lemondásért,* következésképpen a jogviszony tárgya nem maga a gyermek. Kentucky állam főügyésze azonban — a „baby-vásárláshoz" hasonlítva a terhesség kihordására irányuló szerződéseket —, nem fogadta el ezt az érvelést, s 1981 januárjában közölte azt a törvényértelmezést, amely szerint a jogalkotó eredeti szándéka szerint az ellenszolgáltatás fizetésére vonatkozó törvényi tilalom mindkét esetre kiterjed, ennek megfelelően a terhesség kihordására irányuló szerződések érvénytelenek és bírói úton kikényszeríthetetlenek Kentucky államban.[8]

Egy másik jogesetben az örökbefogadási törvények vonatkozó rendelkezései alkotmánysértő jellegének megállapítása iránt nyújtottak be keresetet.[9] A *Doe v. Kelley* eset szerint egy Michigen állambeli házaspár a férj titkárnőjével kívánt volna szerződést kötni, melynek értelmében a hölgyet a férj spermájával AID útján termékenyítették volna meg, s a születendő gyermeket a pótanya a meddő párnak adta volna át. Az ellenszolgáltatás ötezer dollár, valamint az orvosi kiadások, a betegszabadság és egyéb költségek fedezése lett volna. Mivel azonban Michigan állam örökbefogadási törvénye tiltja az adoptációval kapcsolatos fizetést, a házaspár ügyvédje, *Noel Keane* — aki egyébként a pótanyaság „atyjának" mondja magát — keresettel fordult a bírósághoz abból a célból, hogy az nyilvánítsa alkotmánysértőnek a pótanyák honorálását tiltó törvényszakaszokat. A keresetet mind az első fokon eljáró, mind pedig a fellebbviteli bíróság elutasította abból az etikai megfontolásból, hogy a pótanyák honorálása kalmárszellemű szempont, és nem játszhat szerepet a gyermek-szülő kapcsolat létrehozásában, egyúttal kijelentette, hogy az örökbefogadási törvény vitatott rendelkezései érvényesek, és nem minősülnek alkotmánysértőnek, tekintettel arra, hogy nem azt tiltják meg a házaspárnak, hogy gyermekük legyen — ilyképpen alkotmányos jogaikat nem érintik —, hanem csupán azt, hogy „fizetniök kelljen az állam örökbefogadási eljárásának igénybevételével kapcsolatban".[10]

A hatályos magyar jogi szabályozás körében az 1974. évi I. tv., a családjogi törvény explicit formában nem tartalmaz rendelkezést az ellenszolgáltatás teljesítésének tilalmáról, a gyámhatósági eljárásról szóló 1/1974. (VI. 27.) OM sz. rendelet 187. § (2) bek. azonban úgy rendelkezik, hogy az örökbeadandó gyermek szülője — adott esetben a pótanya — az örökbeadáshoz hozzájáruló nyilatkozatát nem kötheti feltételhez, és ebbe az örökbeadásért történő fizetésre, valamely ellenszolgáltatás teljesítésére vonatkozó kikötés is beleértendő. Másfelől a Csjt. 49. §-a valamint a hivatkozott OM sz. rendelet 193. § (1) bek. f) pontja szerint a gyámhatóság az örökbefogadást nem engedélyezheti, ha az a kiskorú érdekeivel ellentétben áll vagy *a közérdeket egyébként sérti.* A vagyoni előny szerzése céljából történő örökbeadást pedig vélhetően közérdeket sértőnek minősítené a gyámhatóság. Következésképpen amennyiben az IVF és ET, valamint az AI idegen uterussal kombinált szociobiológiai kombinációiban a családjogi statusokat örökbefogadás útján kívánnánk rendezni olyképpen, hogy az az egész eljárás által célzott és a beavatkozás résztvevői által kívánt helyzetet eredményezze, úgy az AI és IVF ezen variációi vagy nem lennének alkalmazhatóak, vagy csupán azzal a feltétellel kerülhetne sor ilyen jellegű beavatkozásra, hogy a terhességet kihordó és a gyermeket megszülő — az adott feltételek mellett örökbeadóként szereplő — szülészeti anya a meddő pártól *semminemű ellenszolgáltatásban vagy költségtérítésben nem részesülhetne.*

Ha azonban a jogi szabályozás de lege ferenda a pótanya bármiféle díjazásának vagy költségtérítésének a lehetőségét kizárná, akkor az in vitro fertilisatio és embryo transfer idegen uterussal kombinált esetének gyakorlati alkalmazására nem kerülhetne sor, hiszen még a terhesség kihordására egyébként ellenszolgáltatás nélkül vállalkozó pótanya kétségkívül felmerülő szükséges kiadásainak megtérítésére sem lenne lehetőség. Ezzel végérvényesen elzárnák a saját gyermekhez jutás lehetőségétől azokat a meddő párokat, akiknél a meddőség oka valamely méhrendellenességben áll, vagy a terhesség kihordása a feleség egészségi állapotában, veszélyeztetettségében rejlő ok miatt ellenjavallt.

Ez a helyzet — még mindig a családjogi statusok örökbefogadás útján történő rendezését feltételezve — elkerülhetőnek látszik, hiszen az ellenszolgáltatás teljesítésében a felek, a meddő pár és a pótanya más személyek, így többek között a gyámhatóság tudomá-

[7] Vö. *Quigley,* M. M.—*Andrews,* L. B.: Human in vitro fertilization and the law. Fertility and Sterility Vol. 42. No. 3. 1984. szeptember 354. old.; *Andrews:* hiv. mű 28. old.; *Annas—Elias:* hiv. mű 220. old.

[8] Lásd részletesen *Castillo:* Kentucky Attorney General Calls Surrogate Motherhood Illegal. New York Times 1981. január 26., C9. old.; valamint Surrogate Motherhood Contracts Declared Illegal by Kentucky A. G. Family Law Report (BNA) 1981. 7. 2246. old.

[9] Vö. Family Law Report 1980. 6. 3011. old., valamint Annas és Elias kommentárját *Annas—Elias:* hiv. mű 221. old.

[10] Uo.

sa nélkül is megegyezhetnek, ez azonban számos más jogkövetkezmény mellett azt eredményezné, hogy bizonytalan jogi helyzet áll elő, tekintettel arra, hogy az ilyen megállapodás bírói úton kikényszeríthetetlen lenne.

Az arteficialis inseminatio pótanya közreműködésével végzett szociobiológiai kombinációja *de lege lata* kizárt, figyelemmel arra, hogy a mesterséges ondóbevitelt szabályozó 12/1981. (IX. 29.) EüM. sz. rendelet 1. §-a szerint ezt az orvosi beavatkozást — *az állampolgárok alkotmányos jogegyenlőségét szembetűnően sértő módon* — csak házaspárokon végzik el, s a spermadonorok és a recipiensek egymás személyét semmilyen körülmények között nem ismerhetik. Elvileg természetesen nem zárható ki az az eset, hogy az egészségügyi intézmény dolgozója a titoktartási kötelezettséget megszegve, a donorral és a recipienssel együttműködve a kiválasztott donor spermájával inszeminálja a recipienst, majd a szülést követően a recipiens házaspár a gyermeket örökbeadja az általuk ily módon ismert spermadonornak. Ennek azonban az is nélkülözhetetlen feltétele, hogy a valójában pótanyaként szereplő, az AID szempontjából recipiens nő férjének spermája a megtermékenyítésre alkalmatlan legyen.[11]

Afelől azonban erős kétségeink vannak, hogy a gyámhatóság hozzájárulna ahhoz, hogy egy korábban infertilis házaspár heterolog arteficialis inseminatioból származó gyermekét a szülést követő hosszabb-rövidebb idő múlva — esetleges rendkívüli körülmények hiányában — más személynek vagy házaspárnak örökbeadja. Ez ugyanis nyilvánvalóan ellentétben állna a mesterséges ondóbevitel elvégzésére irányuló szándékukkal. Az itt említett eljárásnak — avagy „ügyletnek" — a valószínűsége azonban gyakorlatilag minimális, egyfelől a titoktartásra vonatkozó szabályok általános megtartása miatt, másfelől pedig mert ez az elvi lehetőség is csak azoknál az egészségügyi intézményeknél állna fenn, amelyek az inszeminációhoz donoronként szeparált mélyhűtött spermiumot vagy közvetlenül az inszeminálás előtt nyert natív spermát használnak fel.

A pótanyaság intézménye, a terhesség kihordására irányuló szerződés mind etikai, mind jogi szempontból kétségkívül rendkívül érzékeny. Vélhetően nem kevés igazság van az *American College of Obstetrics and Gynecologists* igazgatójának, *Ervin Nicholsnak* abban a megállapításában, hogy ti. „nehéz különbséget tenni aközött, hogy egy gyermekért fizetnek vagy azért, hogy valaki kihordjon egy gyermeket".[12] Mindazonáltal a pótanyaság megengedhetőségének problémája elsősorban *nem jogi, hanem etikai kérdés.* A jogalkotónak a társadalom erkölcsi értékítéletét is szem előtt tartva kell határoznia afelől, hogy az ilyen típusú beavatkozásokat megengedi-e. Ehhez az etikai értékítélethez már csak következményként kapcsolódik a probléma jogdogmatikai megoldása, közelebbről olyan jogértelmezés kialakítása, amely alátámasztja a terhesség kihordására irányuló szerződések megengedettségét, a hatályos jogi szabályozással fennálló összhangját, avagy éppen ellenkezőleg tilalmazott voltát, azt, hogy a már meglévő jogi normák tartalmával összeegyeztethetetlen a pótanyaság. Magunk nem kívánjuk előre eldönteni ezt az etikai kérdést, mégis úgy véljük, hogy a pótanyasággal összefüggő néhány körülményre nyomatékosan fel kell hívni a figyelmet.

A kérdés megítélésénél minden egyéb társadalmi-erkölcsi összefüggést megelőzve — meggyőződésünk szerint — egyetlen körülmény szolgálhat kiinduló pontul, nevezetesen az, hogy a pótanyasággal kombinált mesterséges ondóbevitel, illetve mesterséges megtermékenyítés végső soron olyan *gyógymód,* amellyel gyermekhez juttathatók azok a meddő párok, akiknél sem a tradicionális terápiás vagy műtéti eljárások, sem az arteficialis inseminatio és in vitro fertilisatio egyszerűbb esetei nem alkalmazhatók sikerrel. Ezek a párok — pontosabban e párokban a feleségek — gyógykezelésre szoruló *beteg* emberek; eltekintve az úgynevezett „kényelmi indikáción" alapuló pótanyaság általunk is eleve elutasított lehetőségétől.[13] A pótanyaság nem valaminő „ördögtől való rossz", a rászorultak kizsákmányolásának újabb formája — amint azt a hazai tömegtájékoztatás sugallja —, hanem egy olyan eljárás, amelynek segítségével valamely betegség — elsősorban a meddőség — következménye, a gyermektelenség elhárítható.

A pótanyasággal kapcsolatos jogviták az elmúlt években mindig az érdeklődés középpontjában álltak, valójában azonban a félezernyi pótanyaság közül mindeddig alig tucatnyi esetben került sor jogvitára.

Harmadrészt a terhesség kihordására irányuló szerződést önmagában kell értékelni, s nemcsak a hozzá kapcsolódható pénzbeli ellenszolgáltatást tekintve, hiszen már az eddigi gyakorlatban is számos esetben ellenszolgáltatás nélkül — mondhatnánk szívességből — vállalkoztak a pótanyák a terhesség kihordására.

Azokban az esetekben, ahol jogvitára került sor, a pótanyák érzelmei megváltoztak, s megtagadták a gyermek átadását. Az anyai érzelmek ilyen felszínre törésére nyomatékosan hivatkoznak a pótanyaság ellenzői. Ugyanakkor azonban meg kell jegyeznünk, hogy az egész eljárás szerves részét képezi a pótanya pszichés ellátása, felkészítése arra a következményre, amelynek már a terhesség kihordásának elvállalásakor is teljes mértékben tudatában volt. Másfelől ez az érzelemváltozás ahhoz az esethez hasonlítható, amikor a gyermekéről a titkos örökbefogadást lehetővé tévő módon lemondó anya utóbb meggondolja magát, s szeretné visszakapni a gyermeket. A jog azonban ezt az érzelemváltozást a titkos örökbefogadásnál nem tudja értékelni.

Végezetül utalnunk kell arra is, hogy a közgondolkodás nemcsak a pótanyasággal, hanem általában a mesterséges úton történő megtermékenyítéssel, a szerv- és szövetátültetéssel és általában a különleges orvosi beavatkozásokkal kapcsolatban rendkívül konzervatív erkölcsűnek mutatkozik, az élet más területein azonban ez a társadalom fölöttébb könnyen túlteszi magát a tradicionális erkölcsi normákon. Miért hát e kitüntető figyelem?

[11] Vö. 12/1981. (IX. 29.) EüM. sz. rendelet 6. § (1) bek.

[12] *Wallis* C.—*Delaney* P.—*Mehrtens* G. R.—*Cronin* M.: The New Origins of Life. How the Science of conception brings hope to childless couples. Time No. 37. 1984. szeptember 10. 37. old.

[13] Lásd erről részletesen *Bodnár* B.—*Bodnár* Z.: Az utódok létrehozásához való alkotmányos jog — a páciensek kiválasztása az arteficialis inseminatio és az in vitro fertilisatio eseteiben. Fiatal Oktatók Műhelytanulmányai 8. 1985. 290—324. old.

Mindezek előrebocsátásával az alábbiakban olyan jogértelmezést igyekszünk megfogalmazni, amely mellett a meddőség gyógykezelésében ezek az eljárások is alkalmazhatók, s amely szerint a terhesség kihordására irányuló szerződések tárgya nem maga a gyermek, hanem valamely más szolgáltatás.

A legegyszerűbb esetet tekintve, amikor is egy egyedülálló nő vállalkozik arra, hogy a megrendelő pár férj tagjának spermájával inszeminálják, a spermát adó személy — a genetikai apa — könnyűszerrel bizonyíthatja apaságát, s válhat a gyermek törvényes apjává, s ha a pótanya utóbb mégis meggondolná magát, az esetleges jogvita lényegében egy gyermekelhelyezési perrel analóg. Alapvetően hasonló a helyzet akkor is, ha a pótanya férjezett. Az esetleges ellenszolgáltatás pedig ajándékozásnak minősülhet.

Végső soron a magyar Polgári Törvénykönyvnek az egyes szerződéseket szabályozó III. címében foglalt rendelkezésekből is az következik, hogy az élő emberi személyiség, a gyermek, az adott esetben egyáltalán szóba jöhető nevesített szerződéseknek nem képezheti tárgyát, hiszen a gyermek, az élő emberi test nem tekinthető sem dolognak, sem munkával elérhető más eredménynek (365. § és 389. §), sem ingyenes vagyoni előnynek (579. §), sem pedig ellátandó ügynek (474. §), ennélfogva az arteficialis inseminatio és az in vitro fertilisatio itt vizsgált eseteinek ezek a szerződések nem lehetnek a jogi keretei. A személyiségvédelem általános szabályai szerint pedig egyfelől semmis az a szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat, amely a személyhez fűződő jogokat korlátozza (Ptk. 75. § (2) bek.), és bár ez a törvényi rendelkezés elsősorban a szerződő fél saját személyiségi jogainak önkéntes korlátozását érvényteleníti, tágabb értelmezésben azonban feltehetően nem szorul különösebb bizonyításra, hogy a gyermek vagyoni viszonyok tárgyává tétele egyaránt sérti személyiségi jogait, s ellentétben áll a társadalom érdekeivel is. Másfelől az emberi személyiség — ilyképpen az újszülött, de élve születés esetén a már megfogant embryo is[14] — abszolút védelemben részesül, a személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani (Ptk. 75. § (1) bek.), köztük az emberi méltóságot is (Ptk. 76. §), amit pedig kétségkívül sértene az emberi személyiség vagyoni viszonyok *tárgyává* minősítése. *Annas* korábban idézett megállapításából, magának a gyermeknek az adott jogviszony tárgyává minősítéséből ily módon ezen a jogi alapon is az idegen uterus felhasználásával végzett bilaterális homolog és unilaterális heterolog in vitro fertilisatio és embryo transfer és a hasonló célú arteficialis inseminatio tilalmazott volta következnék.

Véleményünk szerint azonban ez nem áll. Amint azt már hangsúlyoztuk, a medicoszociális szempontok alapján az infertilitás és sterilitás következményei kompenzálásának, a meddőség gyógykezelésének ez a módja indokolt és szükséges lehet. *Megítélésünk szerint ezekben az esetekben valójában nem a gyermek, az élő emberi test, hanem valamely más szolgáltatás tekinthető és tekintendő a jogügylet tárgyának.*

*Bilaterális homolog in vitro fertilisatio és embryo transfer idegen uterussal* esetében a terhesség kihordására vállalkozó pótanyába, tehát a szülészeti anyába beültetett embryo a genetikai anyától vagyis attól a személytől származik, akinek érdekében a gyermek születését eredményező beavatkozást elvégzik. Ebben az esetben — számunkra — nyilvánvaló módon a gyermek nem tekinthető valamiféle quasi adásvétel tárgyának, analóg módon annak fogalmi kizártságával, hogy valaki a tulajdonát képező dolog fölött adásvétel útján tulajdonjogot szerezhessen.

Lényegében ugyanez vonatkozik az idegen uterus igénybevételével végzett *unilaterális heterolog in vitro fertilisatio és embryo transfernek* arra az esetére is, amikor a spermium származik idegen férfitól, azaz nem a meddő házaspár férj tagjától; a spermadonor, anonymitása folytán azonban az ilyen jogviszonyoknak nem alanya.

*A pótanyaság arteficialis inseminatiohoz* kapcsolódó esetében már némiképpen összetettebb a helyzet, mivel a meddő párban a férj spermájával inszeminált *pótanya nemcsak szülészeti anya, hanem egyúttal genetikai anya is,* hiszen az általa kihordott embryo az ő petesejtjéből származik.

Ilyen megközelítésben az AI és IVF itt tárgyalt szociobiológiai kombinációival összefüggésben keletkező jogviszonyokban a szolgáltatást, *a szerződés tárgyát nem a gyermek átadása, hanem valamely más tevékenység jelenti.*

A szerződéses kapcsolatok ezekben az esetekben az orvos és a beteg közötti sajátos polgári jogi viszonyokban jelentkeznek[15], amelyekben a szolgáltatás, a tevékenység az orvos részéről a megfelelő orvosi beavatkozás elvégzésében állna, tehát a meddő pár férjétől vett sperma inszeminálásában vagy IVF esetén a meddő pár feleségétől származó petesejt nyerésében, annak in vitro megtermékenyítésében a férjtől vagy donortól vett spermával, továbbá a zygotának a pótanya méhébe történő transzferálásában, végül a beavatkozás elvégzéséhez feltételül szolgáló egyéb biomedikális tevékenységek elvégzésében.

Az IVF érintett szociobiológiai kombinációiban a terhesség kihordására vállalkozó pótanya, a voltaképpeni szülészeti anya vonatkozásában ez *a tevékenység a terhesség kihordásában, az embryo intrauterin fejlesztésében, majd pedig a méhmagzat világra hozatalában manifesztálódó intrauterinális szolgáltatást jelenti.*

*A pótanyaság arteficialis inseminatioval kombinált eseteiben* a pótanya szolgáltatása kibővül, amennyiben az intrauterinális szolgáltatás teljesítésének előfeltételét képezi egy másik különös szolgáltatás, a *petedonáció*[16]. Ebben a szociobiológiai kombinációban valójában kétféle — egymáshoz szorosan kapcsolódó — polgári jogi jogviszonyról van szó: a) az első jogügylet esetében a szolgáltatás a leendő pótanya petesejtjének a steril/infertilis pár részére történő — ingyenes vagy visszterhes — adományozása; b) az ezt követő jogügylet, a terhesség kihordására

[14] A magzat jogi statusáról lásd részletesen *Bodnár* Z.: A mesterséges úton történő megtermékenyítés etikai és jogi alapkérdései. Kandidátusi értekezés (kézirat) 1986.

[15] Az orvos és a beteg közötti jogviszonyokra nézve lásd különösen *Nizsalovszky* Endre: A szerv- és szövetátültetések joga. Bp. 1970.; *Nizsalovszky:* A modern biológia és az orvostudomány hatása a polgári jogra. In.: *Nizsalovszky:* Tanulmányok a jogról. Bp. 1984.; különösen 261—262., 269—271. old.; *Törő* Károly: Személyiségvédelem a polgári jogban. Bp. 1979. 182—199. old.; *Törő:* Az orvosi jogviszony. Bp. 1986.

[16] Lásd erről részletesen *Bodnár* B.—*Bodnár* Z.: Az ivarsejtek és embryok adományozásának és tárolásának kérdései az arteficialis inseminatio és az in vitro fertilisatio és embryo transfer eseteiben. In.: Jogász Szövetségi Értekezések II. Bp. 1986. 36—66. old.

irányuló szerződés tárgya pedig — a fentieknek megfelelően — a pótanya által teljesített „méhen belüli szolgáltatás".

Az IVF itt tárgyalt eseteiben az orvos tevékenysége jogszerű, mert az egészségügyi törvény rendelkezéseivel összeegyeztethető, annak megfelelően gyógyító jellegű beavatkozást végez, s az arteficialis inseminatiora vonatkozó korlátozó rendelkezések az in vitro fertilisatio tekintetében hiányoznak.[17]

A méhen belüli szolgáltatásokat szintén legitimnek tekinthetjük, s azok ennyiben a szerződés tárgyát képezhetik, figyelemmel arra, hogy nincs olyan hatályos jogi norma, amely kizárná az emberi testnek vagy részének eszközként való felhasználását valamely szolgáltatás teljesítésében, eltekintve természetesen attól a felhasználási módtól, amelyet a jogrend a nemi erkölcs elleni bűncselekményként, mint üzletszerű kéjelgést pönalizál.[18] Az angol *Law Society* javaslatát kommentálva pedig már utaltunk arra, hogy a nemi erkölcs elleni bűncselekményekben foglalt tényállások semminemű közösséget nem mutatnak a mesterséges úton történő megtermékenyítés itt vizsgált eseteivel.[19]

Másfelől, az arteficialis inseminatioval kombinált esetben — eltekintve most ennek az eljárásnak de lege lata kizárt voltától — hasonló problémával állunk szemben, mint a spermadonáció, a petedonáció vagy az embryodonáció eseteiben, amelyekre nézve a szerv- és szövetátültetés jogának szabályai legalábbis részben alkalmazhatónak mutatkoznak.[20] Általánosságban igaz ugyan, hogy — amint azt Nizsalovszky megállapítja — az élő emberi test és annak részei minden vagyonjogi szabály uralma alól ki vannak véve, az uralkodó felfogás hajlik arra, hogy a tulajdon tárgyává konvertálja, s ily módon vagyoni jogügylet tárgyává tegye az emberi szervezetnek azokat az elválasztott részeit, amelyek újratermelődnek.[21]

A pótanyasági szerződések eseteiben a szolgáltatás magának a női szervezetnek, a terhesség kihordására vállalkozó személy egész szervezetének és különösképpen a terhesség, a konceptus viselésében közvetlenül érintett szervek megfelelő működtetésében áll. A terhesség zavartalan lefolyását feltételezve a méhét rendelkezésre bocsátó szülészeti anya — a pótanya — szervezetében a szolgáltatás teljesítésével összefüggően bekövetkező változások olyan jellegűek, amelyeknél a regenerálódás lehetősége biztosított, a korábbi biológiai egyensúly helyreállítható. Méginkább érvényes ez a megállapítás az arteficialis inseminatiohoz kapcsolódó petedonációra.

Mindezek alapján *a terhesség kihordására irányuló szerződéseket olyan szerződéseknek tekintjük, amelyekben a szerződés tárgya, a szolgáltatás nem maga a gyermek, az individuális élő emberi személyiség, hanem az emberi szervezet egy elválasztódó és újratermelődő részének, a petesejtnek az adományozása és/vagy az emberi szervezet megfelelő működtetése, olyan különleges tevékenység, amelyet méhen belüli, avagy intrauterinális szolgáltatásnak nevezhetünk.*

Ebben az értelmezésben az idegen uterus igénybevételével végzett in vitro fertilisatio és arteficialis inseminatio elvégzése elől elhárulni látszanak azok a jogi akadályok, amelyek abból adódhatnak, hogy a jogügylet tárgyaként a gyermeket jelöljük meg. Ezzel összefüggésben egyúttal lehetővé válik, hogy a terhesség kihordására vállalkozó személyt e méhen belüli szolgáltatásért valamiféle ellenszolgáltatásban, díjazásban részesítsék, a szolgáltatás teljesítésével összefüggő kiadásait megtérítsék. Az arteficialis inseminatio esetén azonban változatlanul kizárja ezt a lehetőséget a hatályos magyar jogi szabályozás, azáltal, hogy az AID csak házaspároknál végezhető el.

Ilyképpen tehát meghatározható a terhesség kihordására irányuló szerződések tárgya, ez azonban még csupán a lehetséges jogviszonyok rendezésének előfeltételét jelenti. Visszterhes szerződések esetében ugyanis a szolgáltatással szemben megfelelő ellenszolgáltatás áll, s az ellenszolgáltatás megengedettségének illetőleg mértékének kérdése már közelebb vihet a terhesség kihordására irányuló szerződések jogi természetének tisztázásához.

A mai gyakorlatban a pótanyák meglehetősen tekintélyes összegű díjazásban részesülnek az általuk nyújtott szolgáltatásért, s ez az ellenszolgáltatás a beavatkozást kezdeményező steril/infertilis párt terheli, hiszen a magánegészségügyi biztosító társaságok az Egyesült Államokban még az idegen uterus igénybevétele nélkül végzett embryo reimplantatiok és embryo transferek költségeinek megtérítésében is rendkívül óvatosak, olyannyira, hogy egy-két sikertelen próbálkozás után a további kísérletek finanszírozását megtagadják, s olykor az addig kifizetett pénzt is visszakövetelik.[22]

A terhesség kihordására irányuló szerződések elvileg lehetnek *ingyenesek* és *visszterhesek* egyaránt. A pótanyák pusztán emberbaráti, humanitárius megfontolásokból vagy egy korábbi meggondolatlan abortus pszichés kompenzálásából és számos egyéb, semminemű etikai kifogás alá nem eső, sőt inkább méltányolandó okból vállalkozhatnak arra, hogy részben saját vagy IVF esetében teljes egészében genetikailag idegen embryot egy meddő pár részére kihordjanak. Feltételezhető, hogy a meddő párok közeli hozzátartozói közül is többen vállalkoznának erre a tevékenységre bármiféle díjazás nélkül is, mint ahogyan erre már volt is példa. Ebben a tekintetben az AI és IVF ezen szociobiológiai kombinációi hasonlíthatók az ingyenes szerv- és szövetadományozáshoz.

*Nizsalovszky* szerint az élők közötti szerv- és szövetadományozás körében az ellenszolgáltatást elviselő és az ellenszolgáltatást kizáró esetek megkülönböztetésének ismérve a szerv- illetőleg szövetátengedés súlyossága, a regenerálódás lehetősége.[23] Ebből a meg-

[17] Vö. 1972. évi II. tv. 43—44. §, valamint *Bodnár* B.—*Bodnár* Z.: A mesterséges megtermékenyítés, mint gyógykísérlet. Magyar Jog (megjelenés alatt).

[18] Vö. Btk. 204. §, valamint az ehhez kapcsolódó tényállások, mint az üzletszerű kéjelgés elősegítése (205. §), a kitartottság (206. §), vagy a kerítés (207. §), amelyek az emberi test tilalmazott módon történő felhasználásával kapcsolatosak.

[19] Vö. *Brahams:* hiv. mű 728. old.; *Bodnár* B.—*Bodnár* Z.: A terhesség kihordására irányuló szerződések egyes kérdései az in vitro fertilisatio és az arteficialis inseminatio különböző szociobiológiai kombinációiban. Jogtudományi Közlöny 1986. 4. 186—187. old.

[20] A petedonáció kérdéséről lásd többek között *Annas—Elias:* hiv. mű 214. old.; *Walters,* L. R.: Ethical Aspects of Surrogate Embryo Transfer. Journal of American Medical Association Vol. 250. no. 16. 1983. október 28. 2183. old.; *Bodnár* B.—*Bodnár* Z.: 16. sz. jegyzetben hivatkozott munkáját.

[21] *Nizsalovszky:* hivatkozott művek.

[22] Lásd pl. Michel Jones és Lynn Keller eseteit; *Wallis—Delaney—Mehrtens—Cronin:* hiv. mű.

[23] Vö. *Nizsalovszky:* A szerv- és szövetátültetés joga. 151. old.

fontolásból nem tekintik adásvételnek a vérlebocsátás fejében kapott vagyoni szolgáltatást. A terhesség kihordására irányuló szerződések ingyenes vagy visszterhes voltának megítélésénél talán kiindulópontul szolgálhat *Stepan* álláspontja, aki a szervátültetések tekintetében nem talál kivetnivalót abban, ha a donor arányos, elsősorban a sérelmet szenvedett szervezete megerősítését szolgáló hozzájárulást kap.[24] A véradás és egy terhesség kihordása egymáshoz nem mérhető módon különböző terheket jelent a donorok számára. Egy néhány percig tartó és igen csekély fizikai fájdalommal együttjáró művelet nem vehető egy tekintet alá az itt vizsgált orvosi beavatkozások és a kilenc hónapon át viselt terhesség valamennyi fizikai és mentális nehézségével. Az arteficialis inseminatioval kombinált esetben a petedonációban megnyilvánuló szolgáltatás ingyenes vagy visszterhes volta valójában nem kérdéses, hiszen ez az adományozás voltaképpen képletes, a petesejt kiemelésére és tényleges átadására nem kerül sor.

A szerv- és szövetátültetés szabályai azonban csak bizonyos megszorításokkal alkalmazhatók a pótanyaság problémáira. Amennyiben ugyanis az ellenszolgáltatás elviselésének vagy kizárt voltának ismérve a regenerálódás lehetősége, úgy a heterolog arteficialis inseminatio valamint az in vitro fertilisatio és embryo transfer adott eseteiben bekövetkező terhesség és a gyermek világrahozatala a terhesség normális, bármiféle komplikációktól mentes lefolyása mellett a szülészeti anya — a pótanya — szervezete a természetes fogamzást követő normál terhességhez hasonlóan teljes mértékben regenerálódhat, következésképpen ezen ismérv alapján az ellenszolgáltatás, a szolgáltatásért megállapított vagyoni előny a terhesség kihordására irányuló szerződésekben kiköthető lenne.

Más szempontokból azonban ez mégis aggályosnak tűnhet. „Nem látunk okot arra, hogy egy nőnek (rokonnak vagy barátnak) megtiltsuk, hogy elvállalja egy gyermek kihordását egy másik nő számára sajnálatból vagy szeretetből, de az ilyenfajta szolgálatok megfizetése bátorítaná azt a szemléletet, hogy a gyermekek árucikkek, és mivel ez valószínűleg sérelmes lenne a gyermekre, a fizetést továbbra is meg kell tiltani."[25]

Számos etikai irányelv, többek között a *Royal College of Obstetricians and Gynecologists* állásfoglalása abból a megfontolásból utasítja el a pótanyaságot, hogy az könnyen a női önként jelentkezők, a pótanyák kereskedelmi kizsákmányolásához vezethet.[26] Hasonlóképpen a „morális visszaélések" lehetőségére hivatkozik a Warnock-Committee jelentése is.[27] Ez a lehetőség valóban nem csupán spekulatív, hiszen ismeretesek olyan esetek, amikor a pótanyaság vállalásában az anyagi rászorultság, a pénzszerzés lehetősége is közrejátszott.[28] Kétségkívül visszataszító az a lehetőség, hogy „a vagyonos ember a szegény egészségét a magáé helyreállítása céljából megvásárolhassa".[29]

Az ellenszolgáltatás megengedhetőségének jogi kérdése ebben az összefüggésben már *etikai* kérdéssé transzformálódik. Az anyagi rászorultság kihasználásának, az új biomedikális technika eshetőleges kereskedelmi vetületének, egy újfajta kizsákmányolásnak a lehetősége feltétlenül megfontolásra kell hogy késztesse a jogalkotót, ennek a mérlegelésnek azonban — megítélésünk szerint — nem feltétlenül kell a terhesség kihordására irányuló szerződések és következésképpen az idegen uterus felhasználásával végzett mesterséges úton történő megtermékenyítésnek a betiltásához vezetnie.[30]

Az etikai kérdésfeltevés szereposztása ugyanis megfordítható. A genetikailag „saját" vagy legalább részben „saját" gyermekre vágyó meddő párok legalább annyira kiszolgáltatott helyzetben lehetnek, mint a terhesség kihordására vállalkozó pótanyák. Ezeknek az inszeminálási vagy fertilizálási technikáknak a betiltása számukra egyet jelent a gyermekhez jutás minden reményének az elvesztésével, és nemcsak a „saját" gyermekhez, hanem egyáltalán *a* gyermekhez jutás lehetőségének megvonásával, hiszen a postnatalis adoptáció lehetőségei valamennyi fejlett országban rendkívül korlátozottak. A pótanyák lehetséges kereskedelmi kizsákmányolására vonatkozó etikai kérdésfeltevéssel szembe egy másik etikai problémát állíthatunk: vajon jogában áll-e a társadalomnak, hogy ne engedélyezzen egy olyan biomedikális technikát, amely gyermekhez juttatná a mindeddig reménytelenül gyermek után vágyó meddő párokat; erkölcsös-e az a társadalom, amely megfosztja beteg tagjait a gyógyítás eszközétől, adott esetben az utódok létrehozásának lehetőségétől? A döntés a jogalkotó szabadságában áll, a magunk részéről azonban erre a kérdésre csak *nemleges* választ adhatunk.

Ha mármost a pótanyaság problémáját az etikai értékítéletek síkjáról visszacsúsztatjuk a jogi megítélés, a jogi magatartásirányítási rendszer regulációs lehetőségeinek síkjára, akkor úgy tűnik, a terhesség kihordására irányuló szerződések kérdésében a jogalkotó az alábbi megoldások közül választhat:

*1.* bűncselekménnyé nyilvánítja a pótanyasággal összefüggő in vitro fertilisatioban vagy arteficialis inseminatioban való bármilyen közreműködést.[31]

*2.* Büntetőjogi szankciók mellőzésével, sui generis bűncselekményi tényállások megkonstruálása nélkül, államigazgatási jogi eszközökkel megtiltja az ilyen beavatkozások elvégzését, amint azt többek között a *Warnock-Committee* és az *Izraeli Egészségügyi Minisztérium Különleges Állami Bizottsága javasolja.*[32]

---

[24] Vö. *Stepan,* J.: Transplantacie tkani a orgánu z právniko hlediska. Právnik 1968. 4. sz. — hivatkozza *Nizsalovszky:* hiv. mű, 198. old.

[25] *Annas—Elias:* hiv. mű 221. old.

[26] Vö. Internim report on human in vitro fertilisation and embryo replacement and transfer. British Medical Journal 1983. 286. 1894—1895. old.; Report of the RCOG Ethics Committee on In Vitro Fertilisation and Embryo Replacement or Transfer. London, Chameleon Press. 1983.

[27] Vö. The Warnock Committee. British Medical Journal (Clin. Res.) 1984. július 28. 289. (6439) 238—239. old.

[28] Vö. *Wallis, C—Mehrtens,* G. R.: A Surrogate's Story. Time Vol. 37. 1984. szeptember 10. 40. old.

[29] *Nizsalovszky:* hiv. mű 150. old.

[30] A pótanyák eshetőleges kizsákmányolásának megakadályozása érdekében Minesotaban azt javasolták, hogy a pótanyának járó díjazás minimális mértékét 10 000 dollárban határozza meg a törvényhozás. Vö. *Krause,* H. D.: Artificial Conception: Legislative Approaches. Family Law Quarterly, Vol. XIX. N. 3. 1985. 202. old.

[31] Vö. Law Society állásfoglalása — hivatkozva *Brahams:* hiv. mű 728. old.; egy michigani törvényjavaslat 10 000 dollárig terjedhető pénzbüntetéssel vagy 90 napig terjedhető elzárással javasolta büntetni a közreműködést — *Krause:* hiv. mű 202. old.

[32] Vö. The Warnock Committee; valamint *Schenker,* J. G.—*Laufer,* N.—*Navot,* D.—*Mergalioth,* E. J.—*Yarkoni,* S—*Rabinowitz,* R.—*Voss,* R.: In vitro fertilization and embryo transfer — legal and religious aspects in Israel, patient selection and a modified

*3.* Engedélyezi az AI és IVF idegen uterust felhasználó szociobiológiai kombinációinak alkalmazását, megtiltja azonban a méhen belüli szolgáltatásokért az ellenszolgáltatás fizetését, a pótanyák bármiféle díjazását, honorálását. Lényegében ezt javasolja *Annas* és *Elias*.[33]

*4.* Engedélyezi a kérdéses biomedikális technikák alkalmazását, és nem tiltja a vagyoni természetű ellenszolgáltatás teljesítését, az erre irányuló szerződési kikötéseket azonban bírói úton kikényszeríthetetlennek minősíti — amint azt *Brahams* javasolja.[34]

*5.* Mellőzi a törvényes jogalkotást, s a vitás jogi helyzetek rendezésének felelősségét a bíróságokra hárítja át.[35]

*6.* Elfogadja a pótanyák közreműködését a meddőség gyógykezelésében, s a méhen belüli szolgáltatások vagyoni ellenszolgáltatással való kiegyenlítését, sui generis szerződésként részletesen szabályozva a terhesség kihordására irányuló szerződések tartalmát, a kereskedelmi jellegű szempontok érvényesülésének megakadályozása céljából esetleg maximálva a megállapítható honoráriumot.

Egy tudatos jogalkotási politikát követő jogrendszer számára — megítélésünk szerint — csak ez utóbbi lehetőség jelenthet valódi megoldást.[36]

technique for oocyte collection. Israel Journal of Medical Sciences Vol. 19. 1983. No. 3. 219. old.

[33] Vö. *Annas—Elias:* hiv. mű 221. old.

[34] Vö. *Brahams:* hiv. mű 729. old.

[35] Az Egyesült Államokban 1987. márciusának végén hirdettek ítéletet első fokon az egyik legjelentősebb pótanyasági perben. New Jersey államban Harvey *Sorkow* bíró a *Stern v. Whitehead* perben úgy döntött, hogy a pótanya köteles átadni a gyermeket a megrendelő párnak (a genetikai apának), s egyúttal lehetővé tette, hogy a genetikai apa felesége örökbefogadja a gyermeket, a pótanyát pedig megfosztotta a szülői felügyeleti jogtól. Ítéletének indokolásában *Sorkow* egyfelől a terhesség kihordására irányuló szerződés kötelező erejére, másfelől arra hivatkozott, hogy a gyermek a megrendelő párnál lényegesen jobb körülmények között nevelkedhet.

[36] Egy ilyen jogalkotásnak természetszerűleg a lehető legrészletesebben elő kell írnia a terhesség kihordására irányuló szerződések legfontosabb tartalmi kérdéseit, mint a szerződés érvényességi kellékeit, ide értve az ikerszületés, a szellemileg vagy fizikailag sérült gyermek születésének stb. esetén követendő eljárást is.

*Jobbágyi Gábor*

# A terhesség művi megszakítása — polgári jogi kérdőjelek

A társadalom és egyén kapcsolatában a születések számának alakítása gyakran volt a történelemben éles ütközőpont. E kérdésben a két érdek sokszor ellentétes volt, bár olyan időszakok is gyakran előfordultak, hogy ezen érdekek egybeestek. A *családban* élő egyének érdeke, akarata lehet akár a születésszám csökkentése, akár növelése. Ha bizonyos korokban, szokások között a család közösen gazdálkodik, termel, a családtagok közti kapcsolatok az egész élet folyamán szilárdak, úgy a család érdeke a gyerekszám növelése, a gyermek szociális biztonságot jelent. Koronként erős valláserkölcsi befolyás alapján is a több gyermeket tekintik célnak a családban. Ugyanazon történelmi korban előfordulhat azonban olyan családideál is, mely az alacsony gyerekszámot tekinti célnak; a gyermek nevelésében gazdasági, életvezetési terhet láthat, több gyermek esetén a családi vagyon elaprózódásától tart. A *családon kívül élő egyének* számára a saját gyermek születése a történelem folyamán általában jogi, erkölcsi, gazdasági hátrányt jelentett, így az egyén akarata, érdeke az ily módon való gyerekszületés megakadályozása. Az egyének szempontjából így koronként, de adott koron belül is lehet akarat, érdek a születések számának korlátozása, de korlátlansága is. Az emberi közösségek, *társadalmak* viszonya a születések számának alakulásához szintén változó lehet. Magas halálozásnál (háború), rossz egészségügyi viszonyok között (járványok, magas gyerekhalandóság) vagy gazdasági, katonai terjeszkedés esetén a születések számának növelésében inkább érdekelt a társadalom, hiszen ez fennmaradásának jövője, alapja. Míg a fogyasztható anyagi javak szűkülése, békés, nagyjából stagnáló perspektíva, jó egészségügyi viszonyok esetén inkább a születések számának korlátozásában lehet érdekelt a társadalom. Természetesen e folyamatokat nem néhány éves vagy évtizedes szempontból kell vizsgálni. De például Európában határozottan észlelhető a XVII. század közepétől a XX. század közepéig egy népességrobbanás, mely gyors gazdasági növekedéssel, háborúkkal, gyarmatosítással, rossz egészségügyi viszonyokkal járt együtt. Ugyanekkor az európai társadalmak élesen születésszabályozás ellenesek voltak. A XX. század közepétől viszont az erőforrásoknak a korábbi viszonyokhoz képest való szűkülése, hirtelen javuló egészségügyi viszonyok és békés időszak mellett nagyjából stagnáló népesség figyelhető meg, mellyel együtt járt a születésszabályozásban való fokozatos társadalmi engedékenység.[1] Az egyéneknek és társadalmaknak így a születések szabályozásában *változó,* hol egymással egybeeső, hol élesen szembekerülő érdekei, szempontjai a legtöbb társadalomban komoly konfliktusforrást jelentettek és jelentenek. Így az egészségügy e területének szabályozását a többi területnél erősebben motiválják politikai szempontok. Ez napjainkban is megfigyelhető, mivel teljesen különböző alapról és érvek szerint, de éles ellentétek vannak a születésszabályozás kérdésében az USA-ban és Indiában. Így a problémában véleményem szerint nem le-

*Jobbágyi Gábor* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

[1] A népességnövekedéssel és stagnálással kapcsolatban részletesen elemzi a társadalmi típusokat David *Riesmann:* A magányos tömeg. KJK 1983. 61—95. old.

het valamilyen általános „emberi jogot" keresni. Viszont az mindenesetre megállapítható, hogy a jogi probléma eddig nagyobbrészt arra koncentrálódott, hogy az államnak egyáltalán lehet-e születésszabályozási normákat alkotni, (államjogi kérdés) illetve hogyan és miért lehet szankcionálni e normák ellen vétőket (büntetőjogi kérdés). A legutóbbi időkig a polgári jog nem foglalkozott a kérdéssel. Azonban, ha az egyéni és társadalmi szempontok és érdekek mellett a jogi kapcsolatrendszerek vizsgálatai között a *születendő gyermek* helyzetét is elkezdjük vizsgálni, megjelennek a *polgári jog* elemei is. Azt véleményem szerint nem lehet vitatni, hogy a születendő gyermeknek egyértelműen érdeke a megszületés akár a társadalom, akár szülei érdekével szemben is. (Ezzel természetesen még nem állítom azt, hogy joga is!) A születendő gyermek szempontjából állítható, hogy számára bármilyen rossz gazdasági körülmények, vagy súlyos betegség mellett is jogi érdek a létezés, szemben a nem létezéssel. Ezt a talán szokatlan állítást az élő ember jogi érdekének érzékeltetésével támaszthatom alá. Bármilyen kilátástalan egy élő embernek az egyéni helyzete, bármilyen súlyos beteg, csak szubjektív érzése szempontjából jelenthet neki kedvezőbb alternatívát a halál, érdeke ez nem lehet. (Megmenekülhet ugyan személyes csődjétől, adósságaitól, fájdalmaitól a halállal, de ennek előnyeit nem élvezheti, hasznosíthatja. Így elfogadható, hogy az egyén számára esetleg *jobb* a halál választása mint az életé, de ez nem jelenti, hogy egyben érdeke is lenne.)

A születendő gyermek helyzete a polgári jog szempontjából megbontható a *megfogant* s a *meg sem fogant gyermek* helyzetére. A meg sem fogant gyermek helyzete polgári jogi szempontból irreleváns, jogai nem lehetnek e jogterület szempontjából. Így a gyermek fogamzásának kérdésköre elhelyezhető a társadalom és az egyén korábban említett viszonyában, ahol az egyén — akár családban is — egy adott jogrendszer keretein belül *szabadon dönt* arról, hogy egyáltalán nemz-e utódokat, s ha igen mennyit. Tehát a születés folyamatába be lehet avatkozni a célból, hogy a fogamzást elkerüljék, a polgári jog szempontjából itt semmi aggály nem látszik. Más a helyzet a megfogant gyermekkel, a *méhmagzattal. Ő feltételesen jogképes, meghatározott vagyoni jogok várományosa, törvényes képviselője van.* Mindezen törvényben biztosított és védett érdekekkel szemben a méhmagzat anyjának egyoldalú, lényegében korlátlan joga van: az *abortusz.*[2] Így megállapítható, hogy az abortusz nem egy az egyébként igazolható születésszabályozási módok közül, hanem a többitől alapjaiban különböző, melynek polgári jogi megítélésénél már nem hagyható figyelmen kívül a méhmagzat jogi helyzetének vizsgálata sem. Az abortusz kiemelését a többi születésszabályozási mód közül, a méhmagzat speciális polgári jogi helyzetén kívül — melyet a későbbiekben részletesen elemzek — más szempontok is indokolják, melyek közül a legfontosabbak a következők:

*a) Beavatkozási lehetőségek a születés folyamatába.* A magzat nemének meghatározása, születési rendellenességének kimutatása, a művi megtermékenyítés és a béranya napjaink orvostudományának termékei. Ezek a lehetőségek bár számtalan súlyos jogi problémát is jelentenek, mégis pozitív előremutató jelenségek, mivel lehetővé teszik gyermek születését ott, ahol eddig nem volt lehetséges, illetve csökkentik súlyosan károsodott vagy életképtelen gyermekek megszületésének lehetőségét. Mindezen lehetőségekkel szemben, negatív beavatkozásként fennáll az abortusz lehetősége. Ha az abortusz nagyrészt korlátlan anyai jog, akkor ez nyilván megilleti a művi megtermékenyítés különböző módjain teherbe esett nőket is. Csakhogy ezekben az esetekben már komoly társadalmi tőkebefektetés előzi meg a megtermékenyítést — a tudományos kutatások és a végrehajtás költségei — így az ilyen esetben esetleg abortáló nő egyértelműen kárt okoz a társadalomnak. Bár ilyen probléma eddig a gyakorlatban nem merült fel, előfordulását elvileg nem zárhatjuk ki. Véleményem szerint egy esetleges ilyen anyai magatartást minden társadalom ellenezni fog, az valamilyen jogi szankciót alkalmaz. Ez viszont magával hozná a magzatok jogi helyzete közötti megkülönböztetést — természetes és művi úton nemzettekre — s ez már nehezen lenne védhető elméletileg, mivel a jogképesség egyenlőségének elvét sértené. Hasonló a helyzet a méhen belüli vizsgálatokkal. A magzat nemének és bizonyos betegségének korai felismerése bizonyos válogatás lehetőségét teremti meg a nő részére; a nem kívánt nemű vagy enyhébb betegségben szenvedő magzatát abortálhatja. Hatályos jogszabályaink erre ugyan nem adnak lehetőséget, így a probléma elméleti, itt viszont kimutatta Czeizel Endre[3], hogy a két azonos nemű gyermekkel bíró házaspárok nem szívesen vállalnak bizonytalan nemű harmadik gyermeket. Ugyanők viszont biztos ellenkező nemű gyermeket gyakran szívesen vállalnának, ezért javasolta a szerző ilyen célú vizsgálatok, s ennek nyomán abortusz engedélyezését. Ugyanilyen válogatási lehetőség a magzatok között természetesen elméletileg a társadalom részéről is fennáll. Némely súlyos, örökletes betegségben szenvedők gyermeke sokszor örökli szülei betegségét, az ilyen gyermekek gyógykezelése, eltartása terhet jelent a társadalomnak. Az viszont már megint aggályosnak látszik polgári jogi szempontból, hogy orvosilag meghatározott embereket kényszerítsenek születésszabályozásra, különösen abortuszra. Ennek szükségességét az elmélet már felvetette „egészségesen születés joga" címén.[4] Bár az ötlet célszerűségét vitatni nem lehet, mégis megállapítható, hogy polgári jogi szempontból kétes „jogról" van szó. Ahhoz ugyanis, hogy erről elméletileg vitatkozni lehetne, először a „születés jogáról" kellene közös társadalmi álláspontra jutni. Azt nem kell részletezni, hogy mekkora jogi ellentmondás rejlik abban, hogy egyfelől a társadalom a maga, és a gyermek érdekében biztosítani akarja az „egészségesen születés jogát" (tehát elméletileg magzati érdeket véd), másfelől meg az anyának megadja az „egészségesen sem születés jogát". (Így ugyanakkor lemond az egészséges magzat érdekvédelméről.)

*b) A születésszabályozás más módszereinek megjelenése.* Míg korábban a születésszabályozásnak csak kényelmetlen és bizonytalan lehetőségei voltak — így az abortusz vészkapu jellegű is volt —, addig napjainkra a gyógyszeres védekezés a nem kívánt terhesség ellen alapjaiban megváltoztatta a helyzetet. Jelenleg

[2] Abortusz alatt mindig csak a terhesség művi megszakítását értem, s az ezzel kapcsolatos kérdéseket vizsgálom.

[3] *Czeizel* Endre: Egy orvosgenetikus etikai gondjai. Kossuth Könyvkiadó 1983. 122—123. old.

[4] *Czeizel* Endre: I. m. 65. old.

hazánkban az „antibébi" tabletták minden nő számára könnyen elérhetők, s kombinálva más védekezési módokkal tökéletes biztonságot nyújtanak a nem kívánt terhességgel szemben. Így állítható, hogy abortuszra csak „gondatlanság" miatt kerülhet sor. Mivel az abortusz statisztikailag igazoltan legális keretek között is súlyosan veszélyezteti a nő jövendő fogamzóképességét, így napjaink változatos és mindenki által egyszerűen igénybevehető születésszabályozási módjai mellett kevésbé látszik szükségesnek az abortusz vészkapuja.

*c) A nők megváltozott társadalmi helyzete.* Korábban az abortuszt követelő mozgalmak egyik fő érve a nő társadalmi egyenlőtlenségének kiemelése volt. 50—100 évvel ezelőtt a két nem vagyoni és jogi helyzetében lévő különbségek alátámasztották ezt az érvet. A megejtett szűzlány, a bűnbeesett cseléd- és jobbágylány, vagy a házasságon belül sokszor szülőgépnek tekintett nő korában kiszolgáltatott helyzetet teremtett egy házasságon kívüli szülés, vagy a házasságon belüli állandó szülés lehetősége, illetve kényszere. Napjainkra azonban ez a helyzet gyökeresen megváltozott. A modern társadalmakban a nő egzisztenciálisan szabadon mozoghat, s nagyjából megszűnt a férfi társadalmi pozíciójának való kiszolgáltatottsága, így párkapcsolatait szabadon köti. Ehhez járul az a korábbi pontban említett tény, hogy a születésszabályozási módok alkalmazása gyakorlatilag teljességgel a nő döntési körébe került át. Így megkockáztatható, hogy napjainkra *megváltozott az utódvállalásban való korábbi helyzet; a férfi vált függővé a nőtől.* Hiszen ha egy nő kijelenti a párkapcsolatban, hogy védekezik az általa nem kívánt terhesség ellen, a férfi ez ellen sem házasságban, sem házasságon kívül semmit nem tehet. A férfinek nyilvánvalóan hinnie kell, hiszen ellenkező esetben a kapcsolat bizalma alapvetően megrendül. A gyakorlatban viszont kideríthetetlen, hogy a nő nem viselkedik-e a születésszabályozásra vonatkozó kijelentésével *ellentétesen.* Így a férfi akarata ellenére teherbe eshet házasságon kívül, vagy a házasságban a férfivel szemben dönthet úgy, hogy nem vállal gyermeket. Gyakorló jogászok előtt nem ismeretlen a jómódú potenciális apajelöltek között következmény nélkül válogató egyedülálló nő, vagy az, hogy az utódvállalást megtagadó házastársi magatartás miatt viszonylag sok házasságot bontanak fel. (Ez az eset a felbontott házasságok 1,3%-ban jelenti a megromlás okát. Az utódvállalás szándékos megtagadása leginkább abortusz esetében bizonyítható, így valószínűleg ez esetkörhöz köthető e megromlási ok.[5]) További tény, hogy a megkötött házasságok elég jelentős részében a nő a házasságkötéskor terhes volt.[6] Bár ilyen irányú vizsgálat nem volt, feltételezhetjük, hogy mindezen jogi aktusok előtt a felek között *alku* folyik a születendő magzat sorsáról. Ebben a nemkívánatos alkuban minden valószínűség szerint az utolsó érv, lehetőség az abortusz. Ha elfogadjuk, hogy férfi és nő kulturált érzelmi kapcsolatával éles ellentétben áll ennek az alkunak a léte a születendő gyermekről, akkor ez is egy szempont lehet az abortusszal, mint „ultima ratio"-val szemben.

*d) Kapcsolat az eutanázia problémakörével.* A napjainkra mindjobban terebélyesedő egyéni és csoportmozgalmaknak az eutanázia legalizálására, egyik fő érve a legális abortusz jogához való kapcsolódás. Az érv lényege, hogy mindkét esetben alapjaiban egy bizonytalan jogi helyzetű élet feletti rendelkezésről van szó. S ez lényegében igaz. Mert míg abortusz esetében az a jogi alap, hogy a magzat csak élve születése esetén lesz abszolút védett élet — tehát a méhen belül a legális abortusszal szemben jogelméletileg nem védhető még az anya és a társadalom akaratával szemben —, addig eutanáziánál a súlyos betegség miatt biztos halálnak elébe néző egyén és a társadalom együttes érdeke lehetne az élet rövidítése, az életről való rendelkezés. S ha ennél a bizonytalan kezdetű élet megszakításánál a társadalom megengedte egy korlát ledöntését, ugyanezt meg kell tennie az élet hasonlóan bizonytalan helyzetű megszűnésénél is az eutanázia legalizálásával — így az eutanázia legalizálásáért érvelők. Petrányi Gyula szerint kérdés, hogy nem költ-e a társadalom túl sokat arra, hogy valószínűleg egészséges gyermekek ne születhessenek meg, viszont a már megszületett betegeket, később megbetegedőket, öreg haldoklókat mesterségesen életben tartsa.[7] A legalizált eutanázia veszélyeire sok jogász felhívta a figyelmet, de a kérdéskör napjainkban sem tekinthető lezártnak sem elméletileg, sem gyakorlatilag. Az abortusz és az eutanázia rokonságát észrevevőknek gyakorlatilag igazuk van. Abortusznál az orvostudomány mai állása szerint egyértelműen emberi élet lehetőségének elpusztításáról van szó, *genetikailag az élet a fogamzással kezdődik.*[8] S ha a jog itt nem helyezkedik egyértelmű álláspontra a *magzat védelmével* kapcsolatban, a hasonlóan merev, s egyébként indokolt ellenzés feladására kényszerül az eutanáziával kapcsolatban is, mely nemkívánatos jelenség lenne.

*e) Az egészségügy megváltozott helyzete.* Az utóbbi 40 évet megelőzően a világ nagyobb részén az egészségügyi szolgáltatások általában állami kereteken kívül zajlottak le. Így az abortusz is, melyet ugyan tiltottak, de megfelelő egészségügyi ellenőrző szervezet hiányában megfelelően szankcionálni általában nem tudtak. Az egészségügynek nagyobbrészt állami, szervezeti keretek közé kerülésével párhuzamosan került sor világszerte az abortusz legalizálására is. Így azonban egy komoly jogelméleti probléma keletkezett, melyet eddig nagyobbrészt csak a büntetőjog szempontjából tárgyaltak. Korábban ugyanis általában egyértelmű volt az álláspont abban, hogy a magzatelhajtás bűncselekményének tárgya a magzat élete is, a szankcionálás a magzat érdekét is védi. Ezt a véleményem szerint egyedül helyes álláspontot fogadja el Horváth Tibor[9] után a magyar Btk. magyarázat is. Így azonban elméleti ellentmondás keletkezett. Nem állíthatjuk egyfelől ugyanis, hogy az illegális abortusz tilalmával védjük a magzat életét, érdekét, mikor a legális abortusz széles körű igénybevételi lehetősége so-

[5] *Nizsalovszky* Endre: Családjog címszó az *Állam- és Jogtudományi Enciklopédiában.* Akadémiai Könyvkiadó 1980. 591. old.

[6] *Miskolczi* Miklós: Színlelni boldog szeretőt, hazudni boldog hitvest. Idegenforgalmi és Propaganda Kiadó Vállalat 1985. 37. old. A szerző közlése szerint 22%-ban.

[7] Ld. részletesen *Jobbágyi* Gábor: Euthanázia — egy élő probléma polgári jogi szempontból. Jogtudományi Közlöny 1981. évi 11. szám, és az ott közölt irodalomjegyzék s benne Petrányi Gyula idézete.

[8] *Czeizel* Endre: 3 alatti művében részletesen.

[9] *Horváth* Tibor: Az élet, testi épség, egészség büntetőjogi védelme. KJK 1963. magzatelhajtás címszónál.

rán semmilyen védelmet nem adunk a magzatnak. Az elméleti probléma megoldása kétféle lehet; vagy elismerjük, hogy a magzatelhajtás során nem védjük a magzat életét (véleményem szerint ez a rossz megoldás), vagy a legális igénybevétel körét szűkítve egyúttal az eljárás során tényleges érdekképviseletet adunk a magzatnak.

*Az abortusz szabályozásának hazai alakulása*

Az 1878. évi Btk. 285—286. § szigorú büntetéssel fenyegette a magzatelhajtást. Mégis az 1920—30-as években a jelentősen csökkenő születési arányszámból arra lehetett következtetni, hogy nagyon magas a tiltott művi vetélések száma. Nyilvántartás hiányában ezt nem lehetett megállapítani; ugyanis sem a vetéléseket, sem a terhességeket nem kellett bejelenteni. Ez időben a világ számos országában erőteljesen felléptek az abortuszok ellen, s így tettek a magyar orvosok is. A Szegedi Orvosi Kamara például 1938-as ülésén határozatott fogadott el, melyben javasolják új szülészeti törvény megalkotását, a vetélésekre s a terhességekre a bejelentési kötelezettség előírását. Megállapították, hogy az esetleges büntetőeljárás csak ritkán hoz eredményt, idézték Roosevelt elnök híressé vált mondatát: „Az a nép, melynek fiai a munkát, asszonyai a terhességet nem kívánják, pusztulásra van ítélve."

A helyzet azonban nem változott; a magánorvosok és bábák tovább végezték a tiltott abortuszokat, veszélyeztetve a nők egészségét, s a népesség szaporodását. Ezen a helyzeten kívánt változtatni a 1004/1953. Mt. határozat az anya- és gyermekvédelem fejlesztéséről. A VI. fejezet a Küzdelem a magzatelhajtás ellen címet viseli s megállapítja, hogy a gyakori magzatelhajtás „súlyosan veszélyezteti az egész nép egészségét, rombolóan hat az erkölcsi, a családi életre". Ennek nyomán keletkezett a 8100—1/1953. EüM. utasítás a terhességek kötelező bejelentéséről, majd a 8100—2/1953. EüM. utasítás a méhűri beavatkozások s a vetélések bejelentéséről, nyilvántartásáról. Mindkét jogszabály szigorú következmények terhe mellett számolta fel az addigi „dzsungel" állapotokat, s lényegében elérte, hogy a művi vetélések végrehajtása csak gyógyintézetben vált lehetségessé. Ezt követte a sok vitát kiváltó 8100—9/1953. EüM. utasítás a terhesség megszakítása tárgyában. A jogszabály az abortuszt általában csak egészségügyi indikációval tette lehetségessé; a betegségek felsorolását a jogszabály II. melléklete tartalmazta 16 csoportban, széles skálával. Lehetséges volt egészségügyi indikáció nélkül is a terhesség megszakítása a nő életkorára s rendkívüli méltánylást igénylő személyi vagy családi körülményeire tekintettel. Erre alapozva feltehetőleg nagyon kevés engedélyt adtak, s jellemző volt a korszakra az illegális abortuszok szigorú büntetése is. Több és jogos kritika érte az 1953-as szabályozást szociális szempontból; a nők, családok mai szemmel alacsony életszínvonalát tovább rontotta a nem kívánt gyermek, jelentősen megnőtt az állami gondozottak száma, ami feltétlen káros következmény volt. Mégis az a tény, hogy népességünk az 1980-as évekig szaporodott, az 1953-as szabályozásnak köszönhető, az utóbb bevezetett gyermekgondozási segély mellett. 1953—56 között valóságos népességrobbanás történt, s az 1970-es évek kedvező népesedési statisztikáit is minden valószínűség szerint az alapozta meg, hogy ekkor került szülőképes korba ez a népes női korosztály. Lényegi változást hozott a terhességmegszakítás gyakorlatában az 1047/1956. Mt. határozat, majd az ennek alapján kiadott 2/1956. (VI. 24.) EüM. rendelet. A jogszabályok továbbra is fenntartják a terhességmegszakítás engedélyhez kötését, s kötelező gyógyintézeti végrehajtását. Alkalmazásra egészségügyi okból, illetve családi és személyi körülményekre tekintettel kerülhet az abortusz. Döntő változás viszont az a lehetőség, hogy ha a nő felvilágosítás ellenére is kéri terhessége megszakítását a kérelem elbírálására jogosult bizottságtól, az engedélyt meg kell adni. Ez a jogszabály tette lehetővé a fogamzásgátló szereknek alacsony áron való forgalomba hozatalát. *A szabályozás szinte az egész világon egyedülálló volt, mivel a nő részére korlátlan rendelkezési jogot biztosított magzata felett.* A jogszabály létrejöttét valószínűleg szociális okok indokolták, amellett, hogy léte valószínűleg köszönhető az 1953-as szabályozás rendkívüli szigorára való visszahatásként. Mégis létrejöttétől sok támadás érte a szabályokat, mivel az abortuszok száma ugrásszerűen emelkedett, s az *1970-es évek elejére elérte az évi kettőszázezret.* Ezért született meg az 1040/1973. Mt. határozat, s ennek nyomán a 4/1973. (X. 1.) EüM. rendelet, mely megszüntetve az anya kizárólagos rendelkezését a magzat sorsa felett, az abortuszt ún. medico-szociális indokkal engedélyezte. (Ezt a rendszert már sok ország alkalmazza, az egészségügyi szociális indokok száma azonban széles skálán mozog a világban.)

Az Mt. határozat bevezetőjében kimondja, *el kell érni, hogy a nem kívánt terhességet megelőzzék, ne pedig megszakítsák.* Erre tekintettel taxatíve felsorolja azt a 6 okot, melynek fennállása esetén a terhesség megszakításához az engedélyt meg kell adni. A jogi szabályozás némi szigorodására (mellette a fogamzásgátlás más módjainak rohamos elterjedésével) a 80-as évekre a terhességmegszakítások száma kb. évi 80 ezerre csökkent.

*A magzat „jogviszonyai" a polgári jogban*

A magzat a polgári jog szempontjából fogamzása pillanatától létezik. Ettől az időtől kezdve az *anya—apa—magzat alapjaiban hármas jogviszony rendszerében pontosan meghatározható vagyoni jogviszonyoknak feltételes jogosultja.* Ha elfogadjuk, hogy ez a hármas polgári jogviszonyrendszer létezik, akkor a polgári jogviszonyok alapvető jellemzője, a *mellérendeltség* is kell, hogy érvényesüljön. Ez az adott helyzetben azt jelenti, hogy a három fél közül egyik sem tehetne a másik két fél érdekeivel, jogaival gyökeresen ellenkező jogcselekményt, különösen nem úgy, hogy ezáltal maga polgári jogi, vagyoni előnyhöz jut. Márpedig az abortusznak szinte kizárólagos anyai joggá emelésével ez történik; az anya a magzat sorsa feletti rendelkezésével *kiemelkedik* e hármas jogviszonyból, magatartása alapvetően meghatározza a másik két „fél" helyzetét.

Milyen polgári jogosultságok potencionális címzettje lehet a magzat?

*1. Feltételesen jogképes* (Ptk. 9. §), Törvényben meghatározott vagyoni jogokat a magzat már fogam-

zásának idejétől megszerez, így egyértelműen állítható, hogy megszületéséhez polgári jogi érdeke fűződik. Jogképességének *feltétele* azonban élve születése. Kérdés, alkalmazhatók-e jelen esetben a feltétel polgári jogi szabályai? (Ptk. 228—229. §, de különösen „Amíg a feltétel függőben van, egyik fél sem tehet semmit, ami a feltétel bekövetkezése, illetve meghiúsulása esetére a másik fél jogát csorbítja vagy meghiúsítja.") Merev jogértelmezés szerint nem, hiszen ezek a szabályok szerződés esetén érvényesülnek, a magzat viszont nyilvánvalóan nem lehet „szerződő fél" sem az anya, sem az apa tekintetében. A magzat lehet törvényes és végrendeleti örökös (egyoldalú jognyilatkozat) és életbiztosítási szerződés kedvezményezettje (ez ugyan szerződés, de csak akkor van jelentősége, ha az apa és a biztosító között jött létre, itt tehát az anya és a magzat nem tekinthető „fél"-nek). Így látszólag nem alkalmazható e törvényhely. Azt azonban feltétlenül észlelnünk kell, hogy az anya az öröklési és biztosítási jogviszonyoknak mintegy az „árnyékában" ott van vagy lehet. Elsősorban, mint magzatának törvényes képviselője. Másodsorban, mint mindezen jogviszonyoknak a magzat utáni *második potenciális címzettje*. Ugyanis ha a magzat nem születik meg, az anya lehet a törvényes örökös (ha feleség és nincs gyermek). Hasonló a helyzet az életbiztosításnál is, hiszen az anya a kedvezményezett magzat kiesése esetén más gyermek híján megszerzi az életbiztosítási összeget. Így az anya az abortusszal alapvetően képes beavatkozni a polgári vagyoni viszonyok rendjébe, s azt adott esetben saját javára kedvezően befolyásolni. Véleményem szerint így kiterjesztő értelmezéssel elvileg lehetséges és szükséges a feltétel szabályainak az alkalmazása az életbiztosítással kedvezményezett, de abortusszal fenyegetett magzat érdekeinek védelmére. Hasonlóan az öröklési jog területén elvileg alkalmazható az abortáló anyával szemben az érdemtelenség intézménye[10] (a Ptk. 602. § 1/c pontja szerinti értelmezésben), bár itt a célzat bizonyítása problematikus lehet.

Asztalos László helyesen állapítja meg, hogy mivel a méhmagzat esetében *függő jogi helyzet* van, „az ellenérdekű fél nem foszthatja meg attól a képességétől, mely reá, mint a jövőben beálló lehetőség háramlik".[11] Abortusz esetében az elemzett vagyoni jogok tekintetében a magzatnak dologi jogi várománya van, s az anyát és magzatot egyértelműen ellenérdekű félnek tekinthetjük!

*2.* A feltételesen jogképes magzat így *vagyoni jogok* várományosa. Ezek közül az előbb említett örökösödési és biztosítási jogviszonyon kívül feltétlenül említendő, hogy a magzat *tartási jogviszonyok potencionális* címzettje, de egyben esetleges kötelezettje is. Jogosulti oldalon ennek különösen házasságon kívüli születés esetében az apát terhelő *gyermektartás* tekintetében van jelentősége. Mai átlagos jövedelmeket és életpályákat tekintve az apa kb. havi 1000 forint tartás kötelezettje 18 éven át, s a magzat mindennek potenciális jogosultja. (Összességében kb. 220 000 forint). A szülő—gyermek kapcsolat azonban elvileg mindig kétoldalú tartási kötelezettséget jelent. A szülő idős korában *szülőtartást* igényelhet gyermekétől. Bár nem valószínű, hogy ez a lehetőség különösebben motiválná napjainkban a gyermekszülést és nemzést, az nem tagadható, hogy napjainkban is — legalább jog szerint — nagyobb szociális biztonságban van a gyermekes, mint a gyermektelen idős ember. Így a szülők és gyermekek vagyoni kapcsolatát, érdekeit kölcsönösen áthatja a tartási jog és kötelezettség, melynek alakulását szintén egyoldalú lehetőségként befolyásolja az abortusz. Az abortusz és a tartási viszony kapcsolatának elsődlegesen az apa—magzat kapcsolatban van jelentősége, hiszen az anya csak saját jogait és kötelezettségeit érinti magatartásával. Az apa tartási jogai és kötelezettségei így egyértelműen az anya elhatározásától függenek.

Érdekes — kissé elfelejtett — tartási kártérítési igényét említi a méhmagzatnak Szladits Károly. Nevezetesen; aki a tartásra kötelezhető szülő haláláért felelős, kártérítési kötelemként a születendő méhmagzat tartására is köteles! A méhmagzatnak e napjainkban is nyilvánvaló joga mellett, ő még az ajándékozást, harmadik személy javára szóló szerződéseket, jelzálogjog alapítását is elképzelhetőnek tartja a méhmagzat részére — természetesen csak várományként.[12]

*3.* Különösen érdekesen, ellentmondásosan alakulnak a magzat *képviseletével* kapcsolatos kérdések. A feltételes jogképességből s az abszolút cselekvőképtelenségből alapvető jogként következik a magzat törvényes képviseletre való igénye. A Ptk. 10. § alapvetően a gyámhatóság törvényes képviseleti lehetőségeiről beszél a gyermek születése előtt — ebből következik, hogy a magzatnak törvény alapján képviselője van. Ha ez igaz, akkor az elsődleges képviselet a *szülőket* (az apát és az anyát együttesen, azonosan más szülői képviseleti joggal) illeti meg. A méhmagzat képviseleti jogának kérdése szintén az abortusz körül élesedik ki. Az abortusz iránti kérelem nyilvánvalóan *akaratkijelentés,* s ebből következik, hogy *egybehangzónak* kellene lennie mindkét szülő részéről — különösen azután, hogy a megszületett gyermekre vonatkozó vagyoni jogok és kötelezettségek, képviselet *együttesen* illetik meg őket. Ehelyett a 4/1973. (XII. 1.) EüM. sz. rend. (továbbiakban R.) a terhességmegszakítás iránti kérelem elbírálásáról 7. § (3) bek.-ében úgy rendelkezik, hogy „a kérelem elbírálásakor a terhes nő házastársát is meghallgathatja a bizottság, amennyiben a terhes nő ehhez hozzájárult". Így a nyilatkozattétel joga — *minden jogi hatás nélkül* — csak a férjét illeti meg, de őt is csak feltételesen.

Az abortusszal kapcsolatos következő törvényi ellentmondás abból a helyzetből fakad, ha a kérelmező anya maga is *cselekvőképtelen* vagy *korlátozottan cselekvőképes.* Ebből következik, hogy a jognyilatkozatához — a terhesség megszakítása iránti kérelem feltétlenül az! — törvényes képviselőjének beleegyezése, vagy utólagos jóváhagyása kellene korlátozott cselekvőképesség esetén, illetve cselekvőképteleneknél csak a törvényes képviselő tehetne jognyilatkozatot (Ptk. 14. §, 18. §). Ez alól a szigorúan kogens szabály alól a Ptk. csak a személyhez fűződő jogok és a végrendelkezések körében enged kivételt — mint személyes jellegű jognyilatkozatra — korlátozottan cselekvőképesek esetében. Mivel az abortusz hatályos jo-

[10] Ptk. 602. § (1) c. pont. Érdemtelen az öröklésre... „aki a hagyatékban való részesülés céljából az örökhagyó után törvényes öröklésre jogosult vagy az örökhagyó végintézkedésében részesített személy életére tör."

[11] *Asztalos* László: A jogképesség Ptk. Magyarázat 98—99. old. KJK 1981.

[12] Magyar Magánjog. Főszerkesztő: *Szladits* Károly. Első kötet 510. old. Budapest, 1941.

gunk szerint nem „személyhez fűződő jog", így egyértelműen a törvényes képviselő nyilatkozatára is szükség lenne. Ehelyett a fenti R. 7. § (3) bek. szerint „ha a kérelmező kiskorú, a törvényes képviselőjét is meg kell hallgatni. Ha a törvényes képviselő nem jelenik meg, illetőleg a műtét elvégzéséhez hozzájárulását megtagadja, a terhességmegszakításra adott engedély a műtéti hozzájárulást pótolja." A jogszabályhely hibája, hogy egyrészről a cselekvőképtelenek és a korlátozottan cselekvőképesek közül csak a kiskorúak esetében kíván törvényes képviselői nyilatkozatot — holott a Ptk. nem ismer ilyen megkülönböztetést sehol. Másrészt a rendelet áttöri a Ptk.-nak a törvényes képviselőkre vonatkozó kogens jognyilatkozati szabályait, mikor *súlytalanná* teszi nyilatkozatukat, mivel csak „hozzájárulniuk" lehet joghatályosan. (Megjegyezhető, hogy a törvényes képviselő is megnevezheti végrendeleti örökösének vagy kedvezményezettjének a méhmagzatot, akinek helyére abortusz esetén itt is az anya léphet, mint törvényes örökös.) A méhmagzat képviseleti jogosultságai közül a legerősebb a Ptk. 10. §-ban meghatározott gyámhatósági kötelezettség a gondnokrendelésre, ha a méhmagzat és a törvényes képviselő között érdekellentét van. Mint korábban részleteztem, a méhmagzatnak minden körülmények között érdeke a megszületés, így *a terhesség megszakítása a legélesebb érdekellentét a törvényes képviselővel.* Ebből adódik, hogy minden terhesség megszakítása iránti kérelem elbírálásánál a méhmagzatnak Ptk.-ban biztosított „joga" (lenne), hogy a képviseletében eljáró gondnok minden körülmények között *ellenezze* az abortuszt. Nem ismeretes azonban, hogy hazánkban ilyen gondnok valamikor is eljárt volna a méhmagzat védelmében a bizottsági eljárásban! Nem kizárt ugyan, hogy az eljáró bizottság tagja gyámhatósági dolgozó legyen (R. 4. § (1) bek.), ez azonban csak mint lehetőség kerülhet szóba, a rendeletben szó sincs arról, hogy elleneznie kellene hivatalból az abortuszt, s nyilvánvalóan a bizottság tagjaként való részvétel nem azonos a gondnokkénti fellépéssel. Természetesen ezzel az észrevétellel nem az egyébként is sokat bírált bizottsági eljárásban meglévő bürokratikus, formális elemek számát akarom növelni. Csupán arra a komoly *jogalkalmazási hiányra* akartam rámutatni, mely a Ptk. 10. § alapján nem vesz tudomást a magzat érdekvédelméről.

Külföldön is igen problematikus az abortusszal kapcsolatos jognyilatkozatok kérdése. A szokásjogi országokban (Anglia, Amerika, Kanada, Ausztrália stb.) az abortuszt az 1970-es évektől „alkotmányos jogként" emlegetik. Például az USA Legfelsőbb Bírósága a Doe v. Doe ügyben (1974) megállapította, hogy a férjnek nincs joga, hogy a felesége terhességmegszakítási szándékát megvétózza. A döntés az elméletben vitatott. Kiskorú leánygyermekek tekintetében a bírósági gyakorlat ingadozó a szülői jóváhagyás joghatályáról. A szokásjogi országokban van olyan precedens, ahol mellőzték a szülői jóváhagyást, van olyan, ahol megkívánták. Az NSZK és Franciaország bírói gyakorlatában és elméletében túlsúlyban vannak a szülői hozzájárulást megkívánó döntések, nézetek.[13]

*4.* Feltehető a kérdés, ha a magzatot megilletik a feltételes vagyoni jogok, megilletik-e a Ptk. *személyiségi* jogai is? Gyakorlati jelentősége a Ptk. 76. §-ban meghatározott *testi épség* és *egészség* védelmének van. A jogképesség egyenlőségéből és korlátozásának tilalmából (Ptk. 8. §) következnék, hogy a feltételes jogképességet sem lehet csak a vagyoni jogokra korlátozni. Így elméletileg feltétlenül beszélhetünk a „megszületés jogáról", esetleg az „egészségesen születés jogáról", mint személyiségi jogról. Más területen azonban többször találkozhatunk a személyiségi jogok legális jogszabályi korlátozásával. (Pl. szabadságvesztés, kényszergyógykezelés stb.) Így ha egy elvileg létező személyiségi jog korlátját jogszabály jelenti — mint a jelen esetben —, úgy ez a személyiségi jog nem létezik. Aggályként csupán az vethető fel, hogy egy esetleges *törvényi* jogot alacsonyabbrendű jogszabály korlátoz. (Mt. határozat és miniszteri rendelet.) Bár ez ellentétet részben feloldja az 1972. évi II. tv. 29. §. Ez az aggodalom azonban alapos; a legtöbb országban a kérdés súlyával, állami és állampolgári jogokat alapvetően befolyásoló jellegéből adódóan legfelsőbb törvényhozói, illetve bírói szinten szabályozzák az abortusz kérdését; ebből következik a döntés előtti jóval szélesebb publicitás, az eltérő vélemények nyílt ütközése (az USA-ban például az abortusz olyan fontos kérdés volt az elnökválasztási kampányban, hogy élesen megosztotta a közvéleményt, és sokak véleménye szerint ezek az ellentétek az elnökválasztás után is megmaradtak[14]).

### *Néhány abortuszra vonatkozó nézet értékelése*

Mielőtt az abortusz jelenlegi jogi szabályozásáról végső véleményt lehetne mondani polgári jogi szempontból, néhány közismert nézettel is foglalkozni kell:

*1.* Klasszikus gondolat, hogy az abortusz intézményét ellenzők „jobboldaliak", míg az abortuszt legalizálni kívánók „baloldaliak". Ez 30—50 évvel ezelőtt nagyobbrészt igaz is volt, hiszen az egyház mindig is mereven születésszabályozás ellenes volt, így az abortusz legalizálásáért folytatott mozgalmak, nyilvánvalóan az egyházi befolyás egy területről való visszaszorulását is kívánták. Napjainkra ez a merev szembeállítás meghaladottnak tűnik. Nyilvánvaló, hogy az abortuszt legalizáló vagy tiltó *államok* nem minősíthetők már ezen ismérv alapján jobb vagy baloldalinak. (Például az 1953—1956 közötti Magyarország vagy a jelenlegi Románia nem címkézhető „jobboldalinak", míg a jelenlegi Hollandia vagy Dánia, mely az intézményt szabadabban alkalmazza „baloldalinak".) Bár az erősen katolikus országok közül néhányban (pl. Spanyolország) fennmaradt a klasszikus ellentét, az ellenzők és a támogatók ma már a fejlett országok legtöbbjében nagyon is *világi indokok* alapján állnak szemben. Nevezetesen az *abortuszt ellenzők orvosi eredményekre, megállapításokra* hivatkoznak; így arra, hogy a genetikai élet a fogamzás pillanatában kezdődik, a néhány hetes magzat már azonosítható emberi szervrendszer alapjaival rendelkezik, s a külvilági ingerekre reagál[15], vagy arra, hogy az abor-

[13] Dieter *Giesen:* Arzhaftungrecht. 312—314. old. Gieseking Verlag 1982.

[14] Abortion Now a Bitter Political and Social Issue. International Herald Tribune. 1984. okt. 15.

[15] Ld. részletesen Lennart *Nilson:* Gyermek születik. Medicina 1981.

tusz a nő későbbi fogamzóképességét veszélyezteti.[16] Az abortusz ellenzőinek *jogi indoka,* hogy bizonyos jogok a fogamzástól léteznek. (Így például a „jog az élethez" mozgalom.) Az abortuszt *támogatók legfőbb gyakorlati érve* — mely valójában igaz — hogy az abortusz tiltása annak újbóli illegális keretek közé szorulását eredményezné, s ezzel a nők életét veszélyeztetné. *Jogi érv,* hogy kizárólagos anyai „jog" a döntés.

*2.* Másik napjainkra meghaladott nézet, mely abortusz esetében vagy csak „igen" (abszolút szabad abortusz) és szigorú „nem" (teljes tiltás) megoldást tételez fel. Valójában ez a két véglet a fejlett országokban ritkán fordul elő. E helyett inkább úgy lehetne jellemezni az abortusz napjainkbeli világhelyzetét, hogy „igen, de" ... s itt az egyes államoknak egy elég széles sávon mozgó skálája következik. Az úgynevezett „medico—szociális" indokokra alapozott legális abortuszt engedélyező államok között elég nagyok a különbségek; az egyik végponton például a „szigorú" Norvégia vagy Spanyolország, a másik oldalon az „enyhe" Dánia vagy Hollandia található. Hazánk 1973 óta lényegében szintén a „medico—szociális" rendszert alkalmazza, s szabályozásunkat „enyhének" lehet minősíteni.

*3.* Még nem megcáfolt, de vitatható vélemény az is, mely szerint a legális abortusznak nincs hatása a tényleges születések számára. A nézetet valló demográfusok ezt azzal a hazai adattal támasztják alá, hogy 1969—1970-ben egyidejűleg volt kiugróan magas az élve születések és abortuszok száma, míg a nyolcvanas években egyidejűleg csökkent mind a két szám. Az elég elterjedt vélemény szerintem ott hibás, hogy csak az abortuszok és a természetes szaporodás *számadatai* között kereste, vizsgálta az összefüggést. Holott a természetes szaporodásra valószínűleg egyidejűleg hat több tényező. Így a szülőképes korú nők száma, a gyermekvállalás erkölcsi—társadalmi elismertsége, szociális kilátások, kedvezmények stb. Több körülmény hat tehát egyidejűleg a népesség szaporodása mellett vagy ellene, de ezek között *egy* az abortusz megengedettségének foka. Ez határozottan látszik, ha szembeállítunk *egyrészről* olyan országokat, ahol jogilag nehéz vagy erkölcsileg elítélt az abortusz (Olaszország, Lengyelország, Spanyolország, Románia) — ezekben ma is viszonylag nagyobb a növekedése a népességnek —, *másik oldalról* olyan államokat, ahol az abortusz eljárás viszonylag könnyű, s erkölcsileg sem ítéli el különösebben a társadalom (Magyarország, Dánia) — ezekben az utóbbi években csökkent a népesség. Természetesen ezt a nézetet valló szakembereknek feltétlenül igazuk van abban, hogy a születések számát elsődlegesen szociálpolitikai eszközökkel, ösztönzőkkel és *nem kényszereszközökkel* kell befolyásolni.[17] Ha azonban az összefüggést nem tagadjuk az abortuszok jogi megengedettségének foka és a természetes szaporodás között, akkor nyilvánvaló, hogy az abortusz mint a születésszabályozás világszerte legelterjedtebb módja[18], mindazon országokban, melyek népességük növekedésének ütemét csökkenteni akarják, feltétlenül alkalmazható sikeresen e célból. Viszont *azon államokban, ahol a népesség fogy — mint hazánkban is — e kedvezőtlen folyamat megfordításának egyik eszköze lehet az abortusz igénybevételének jogi szigorítása. (De semmiféleképpen a korábbi teljes tiltás!)*

Mint a korábbi polgári jogi szempontok vizsgálatánál elemeztem, az abortusz ellentmondásos, polgári jogi aggályokkal kísért intézmény. Ezért az *orvosi ellenindokok* mellé a *polgári jogiakat* is el lehet helyezni. Mindez alátámasztja, hogy az 1973. Mt. határozat céljának megvalósításában (a nem kívánt terhességet megelőzzék, ne pedig megszakítsák) tovább lehetne lépni. Ez úton megfontolandó, nem kellene-e a jelenlegi terhességmegszakításra lehetőséget adó okokat csökkenteni; fenntartva az anya 40 éves életkorát, az anyánál vagy a magzatnál jelentkező egészségügyi okot, s ha a terhességet bűncselekmény okozta — mint terhességmegszakítási okokat (egyik megoldás). Megfontolandó, hogy a terhességmegszakítási okok csökkentése helyett, nem lehetne-e az indokul szolgáló szociális, gazdasági, egyéni okok mércéjét határozottabban, szigorúbban megvonni (másik út).

A fenti gondolatok, elképzelések úgy vélem összhangban vannak népesedéspolitikánknak korábban kimondott egyik alapgondolatával; „A népesedéspolitika alapelvének változatlanul azt tekintjük, hogy a kívánt gyermekszám elérésére elsősorban a gyereknevelés terheinek csökkentésével, gazdasági és társadalmi támogatással ösztönözzük a családokat. Sem a családok, sem a gyermekek, sem pedig a társadalom számára nem lehet cél, hogy olyan gyermekek szülessenek, akiket szüleik nem vártak és fogadtak a gyermekek egészséges fejlődéséhez, felneveléséhez szükséges érzelmekkel."[19]

---

[16] *Farkas* Márton: Miért leszünk kevesebben? Valóság, 1985. 11. szám 46—54. old.

[17] *Andorka* Rudolf—*Vukovich* György: A népesedéspolitika elvi és elméleti kérdései. A népesedés és a népesedéspolitika c. kiadványban. Kossuth, 1983. 165—216. old.

[18] The Times 1973. 58 926. szám Pat Healey közlése.

[19] *Huszár* István: Népesedéspolitikánk időszerű kérdéseiről. Társadalmi Szemle, 1973. 8—9., 3—16. old. id. a 17. alatti mű 198. old.

*Ferenczy Endre*

# Nagyvállalkozások jogállása összehasonlító jogi szempontból

Amikor az utolsó években több kutató is a vállalkozások[1] helyzetére összpontosította figyelmét, akkor arra a kérdésre is választ kellett keresniük: milyen is e vállalkozásokat végző szervezetek gazdaságszociológiai[2] státusa az adott politikai környezetben. A kutatások eredményeinek közzététele után éles vita[3] bontakozott ki arról, hogy a nagyvállalkozások[4] gazdasági súlya és teljesítménye szinkronban van-e egymással. Miután véleményünk szerint ez és nem más volt az ütközőpont a vitázók között, a későbbiekben visszatérünk még erre, megpróbálva majd azt igazolni: miért is ez az alapkérdés.

A közgazdaságtudományi irodalomban folyó disputával körülbelül egy időben a jogi nézőpontú kutatások új fordulatot[5] vettek, mert joggal vált feltételezhetővé, hogy a nagyszervezetek gazdasági súlyával azok szervezeti és vezetési viszonyai sincsenek összhangban. Az új vizsgálatok[6] tárgya — kimondva és kimondatlanul — a nagyvállalkozások gazdasági súlya, gazdasági státusa és jogállása közötti ellentmondások feltárása lett. Ilyen tartalmú elemzés elképzelhetetlen anélkül, hogy összehasonlító[7] kutatások ne folyjanak, amelyektől személyesen — emberi gyarlóság — alkalmazható megoldásokat, gyógymódokat reméltünk.

Meg kell mondanunk, hogy a kutatás kezdeti stádiumában — mert a kutatói várakozásunk oly' erős volt — nem tűnt fel, hogy a nagyvállalkozási státust közelről érintő közgazdasági és szervezési-vezetési problémák mind az ún. piacgazdaságú, mind pedig a tervgazdasági irányítású gazdasági rendszerekben voltaképpen — ugyanazok.[8] Reményünk az új megoldások fellelése iránt e felismerés után sem csökkent, mert joggal várható volt az, hogy majd az angolszász, a kontinentális és a szocialista (külföldi) jog a miénktől eltérő válaszokat fog adni a gazdasági szempontból nagyon hasonlóan felvetődő szervezési és vezetési kérdésekre. Csalatkoznunk kellett: nem számoltunk ugyanis azzal, hogy az egy jogrendszerhez tartozó nemzeti jogok között, sőt az egyes jogrendszerek között is, nemcsak szembenállás, hanem „áthallás" is van. Ennek ellenére, a kutatások lezárásakor azt kellett megállapítanunk, hogy (bizonyos konvergencia dacára — amely inkább az azonos jelenségekre és problémákra vezethető vissza, semmint a megoldásokra jellemző) — szabályozástechnikai aspektusból nézve az összes joganyagot, abban az *eltérő* jegyek dominánsak. Míg ugyanis a nagyvállalkozásokra vonatkozólag a nyugati jogokban nincs elkülönített joganyag, addig a szocialista nemzeti jogokban több olyan egységes jogszabály (kódex, kormányrendelet, kormányhatározat)[9] lelhető fel, amely kifejezetten e

---

*Ferenczy Endre* kandidátus (Budapest).

[1] *Csillag* István—*Lengyel* László: Vállalkozás, állam, társadalom. KJK, 1985; old.; *Bársony* Jenő—*Síklaki* István: Néhány gondolat a szocialista vállalkozásról. Közgazdasági Szemle, 1984. november, 1363—1371 old. A felsorolás folytatható lenne *Kozma, Liska, Kopátsy* munkáival.

[2] *Csanádi-Lamberer—Lengyel—Polgár—Szalai—Voszka:* Egy nagyvállalat kapcsolatainak rendszere. (Esettanulmány a Magyar Hajó és Darugyárról. I—III. kötet. Pénzügykutatási Intézet, 1984. 2., 698. old. *Szalai* Erzsébet: A reformfolyamat új szakasza és a nagyvállalatok. In.: A magyar gazdaságirányításról. Kossuth, 1983. II. kötet, 349—379. old. Szalai Erzsébet: Kiemelt vállalat-beruházás-érdek. Akadémiai Kiadó, 1981. 140. old.

[3] A vitát *Hegedűs* András: A nagyvállalatok és a szocializmus c. cikke robbantotta ki. (Közgazdasági Szemle, 1984. i. szám). *Angyal, Apró, Hoós, Szalai* és mások fejtették ki véleményüket. A vita 9. számban zárul. A nagyvállalati szakirodalomhoz lásd: Hazai bibliográfia és dokumentáció a nagyvállalati kutatásokhoz. Összeállította: *Németh* Géza. OVK. Kézirat, 1981. 25. old.

[4] A címben és a továbbiakban a szakirodalomban szokásos „nagyvállalat", „gazdasági nagyszervezet" kategóriák helyett a *nagyvállalkozás* fogalmat használjuk, több okból. Egyfelől, mert nem minden nagyvállalkozás nagyvállalat; lehet az éppen *tröszt, holding, konszern, pénzügyi csoport, ipari csoport, egyesülés, kombinát, részvénytársaság, company, corporation, kereskedőház* stb. — attól függően, hogy az adott nemzeti jog hogyan nevezi a nagyvállalkozást. Másfelől pedig azért, mert abból, hogy valamely vállalkozás company, egyesülés, részvénytársaság stb. nem következik, az feltétlenül az, hogy nagyvállalkozásról lenne szó; vannak kis részvénytársaságok, kis companyk és olyan egyesülések is, amiket semmilyen közgazdasági szervezetszociológiai vagy jogi ismérv alapján sem lehet nagyszervezetnek, nagyvállalatnak vagy nagyvállalkozásnak nevezni. Továbbá: különösen a magyar jogi terminológia csalóka: vannak időszakok, amikor a nagyvállalat fogalom *jogi kategória,* van, amikor nem az (pl. jelenleg nálunk), ugyanakkor annak használata gazdaságszociológiailag korrekt, (nagyvállalat az, ami se nem közepes vállalat, se nem kisvállalat, de nem is tröszt, bár szokásos, hogy a nagyvállalatok alatt a trösztöket is értik. Ehelyett a terminológiai zűrzavar helyett, úgy véljük, jobb a nagyvállalkozás fogalmat bevezetni, értve ezalatt, ami a lényeg: a tulajdonos(ok) ebben az esetben nagy mennyiségű tőkétől (más megfogalmazásban: vállalati vagyontól) várják (vagy elvárhatnák), hogy legalább az átlagprofitot termelje meg. Külön probléma, hogy az irodalomban a vállalkozási és a nagyszervezet gazdaságszociológiai státusa nem kapcsolódik össze. Erre kísérletet teszünk ebben a tanulmányban.

[5] A nagyvállalkozásokról korábban is folytak kutatások, ezek közül lásd a legnagyobb terjedelműt: Burzsoá vállalatirányítás és a burzsoá állami vállalatok tevékenysége. 1—2. kötet. Kézirat, MKKE, 501 és 209. old. A végtanulmányt *Sárközy* Tamás írta, felhasználva *Harmathy* Attilának a *német* és *francia* igazgatási szerződésekről és *Sólyom* Lászlónak az *amerikai* állami vállalatokról készített tanulmányát. A kutatást *Eörsi* Gyula irányította.

[6] Ezen új vizsgálat kutatási eredményeit lásd a további lábjegyzetekben. Itt csak példálódzva: *Farkas* József: A tröszt fogalmának és szerepének tartalmi változása a tételes jogban. Kézirat, OVK. 1985. 93. old. *Török* Gábor: A nagyszervezeti formák jelenlegi szabályozásának elemzése. Kézirat, OVK. 1985. 189. old. *Ferenczy* Endre: A nagyvállalati (tröszti) szervezet néhány neuralgikus pontja. Kézirat, OVK. 1986. 299. old.

[7] *Balásházy* Mária: A nagyszervezetek jogállása az európai szocialista országokban. OVK. Kézirat, 1985. 217. old. *Bihary* Tibor: Gazdasági nagyszervezetek jogállása Franciaországban. OVK. Kézirat, 1985. 134. old. *Sándor* Tamás: Gazdasági nagyszervezetek jogállása Nyugat-Európában. OVK. Kézirat, 1986. 175. old. *Petrik B.* Ferenc: A nagyvállalatok speciális gazdasági és jogi státusza az Egyesült Királyságban. OVK. Kézirat, 1986. 124. old.

[8] *Piacgazdaságban:* lehet-e többletjogokat előírni valamely nagyvállalati résztulajdonos számára; köteles-e a nagyvállalat — a kötelékébe tartozó vállalatok számára — pénzügyi konpenzációt adni stb. *Tervgazdaságban:* lehet-e önálló tervezési jogot adni a nagyszervezeteknek avagy a tervlebontás szabályai a kormányon kívül, egyedül rájuk legyenek érvényesek; kaphatnak-e tőkeátadási jogot; amortizációs alapjuk elvonhatósága bennmaradjon-e; önálló ármegállapítási jog megillesse őket stb.

[9] *Kódex:* Csehszlovák gazdasági törvénykönyv VIII. és X. cikk. Egyébként nagyszervezetekre vonatkozó hatályos szöveg: 91/1974. Sb. számú kormányrendelet a gazdasági termelőegységek szervezéséről és alapszabályzatáról, *Kormányrendelet:* Az állami

szervezetek irányítási, szervezeti és vagyoni viszonyait hivatott szabályozni.

Ezen a ponton egy *jogpraxeológiai* kérdést kellett föltennünk magunknak: vajon a gazdaság hatékony működését az mozdítja-e elő, ha a nagyvállalkozásokra nézve nincsenek speciális jogszabályhalmazok, vagy ha vannak? Annál is inkább indokolt a probléma, mert mind a magyar, mind a szocialista irodalomban[10] ismertek olyan állásfoglalások, amelyek elég kemény érveket hoznak a nagyvállalatok kezelésének specifikussága és a közgazdasági értelemben vett különös (értsd *preferált*)[11] nagyvállalati státus ellen.

Ha az *alapkérdés*[12] az is, hogy a nagyvállalkozásoknak összességében elfogadható-e a teljesítménye, a komplex szemléletmód és az elvárható tudományos körültekintés megköveteli, hogy azt is megvizsgáljuk: vajon mennyiben felelős ezért az összteljesítményért a nagyvállalkozások belső mechanizmusa, és mennyiben a gazdasági jogi struktúra? De a nagyvállalati (tröszti) belső mechanizmus analízisére[13] már többször sor került, anélkül, hogy a vizsgálatok összefüggést tudtak volna kimutatni a belső szervezet különböző modelljei és a hatékonyság között, mivel a nagyvállalkozások eredményét számos tényező kozmetikázza, illetve rontja[14], a gazdasági jogi struktúra átvilágítása pedig monográfia nagyságú lámpást követelne. Más úton kell tehát válaszhoz jutni. Magunk részéről azt attól reméltük, hogy megvizsgáljuk, hogyan szabályozzák más nemzeti jogok a nagyvállalkozások státusát, és az összehasonlító eredmények birtokában — az eltérések és azonosságok megállapításával — majd állást foglalhatunk arról: valóságunkban és jogunkban melyik tényező az igazán közreható.

### *A státus és jogállás fogalomköre*

Amint már azt fentebb jeleztük, nagyvállalati státus alatt azt a politikai, jogi és gazdasági ismérvekkel meghatározható pozíciót értjük, amelyet a szervezet a környezetben elfoglal. Nem nehéz belátni — ebből a definícióból kiindulva — a nagyvállalkozás egymástól jól elkülöníthető külső és belső *kapcsolatokra* tagolható, amelyek mentén haladva könnyen el lehet jutni ahhoz, hogy valamely nagyszervezet *konkrét* gazdaságszociológiai *státusa* és az állam által rögzített *jogállása* meghatározható legyen. A könnyű út azonban nehéz. Nehéz, mert a nagyvállalkozás, mint vállalkozási fajta, *megítélése igen változó,* mondhatnánk egyenesen ciklikus mind Nyugaton, mind a szocialista országokban. Másodszor rögös ez az út, mert ugyancsak nehéz a nagyvállalkozási státus és jogállás fogalomkörébe tartozó problémák *azonosítása,* tekintettel arra, hogy a nyugati felfogásnak van ugyan a nagyvállalkozásra közgazdaságtudományi konvenciója, de nincs jogi;[15] ugyanakkor a szocialista államokban épp fordított a helyzet: viták folynak arról, hogy melyik vállalat tekinthető nagynak, de a tekintetben nincs vita, hogy jogi szempontból mi a nagyvállalat[16].

Ha a két társadalmi rendszer vállalkozásainak közgazdasági és jogi minősítését *egyszerre* végezzük el, elég bizarr képet kapunk: amíg a nyugati kontinentális és az angolszász jogok nem honorálják külön (szervezeti-jogilag) a nagyságot, addig a szocialista jogok ezt megteszik. Az elemzés eddig a pontig legfeljebb furcsa eredményt hozott, de nem különösebben érdekes. Ami igazán érdekes, az az, hogy míg a nyu-

---

kombinátokról, kombinátüzemekről és állami vállalatokról (szervekről) szóló 1971. nov. 8-i rendelet (NDK). *Kormányhatározat:* A termelési egyesülésekről (kombinátokról) szóló szabályzat, 1974. március 27. (Szovjetunió). A lengyel, (Törvény az állami vállalatokról, 1981. IX. 25.), a román (Törvény az állami szocialista egységek szervezéséről és vezetéséről, 1978. 5. sz.), a magyar (1977. évi VI. törvény az állami vállalatokról) szemmel láthatóan egy nagyobb, az ún. vállalati törvénytípuson belül rendezi a nagyvállalkozások jogállását. A belföldi jogszabályokat lásd: Jogszabály a nagyszervezetek jogállásáról az európai szocialista országokban. *Balásházy* Mária. Kézirat, OVK. 1985. 318. old.

[10] *Csanádi* Mária: Függőség konszenzus és szelekció. (A politika és gazdaság viszonya a gazdaságirányításban.) Pénzügykutatási Intézet, Budapest, 1984. 177. old. N. *Grebnev* 1980-ban végzett szervezetvizsgálati eredményeire hivatkozva rámutat, hogy a munkatermelékenység és rentabilitás vonatkozásában a termelési egyesülések (kombinátok) mutatói a kis- és középvállalatokhoz viszonyítva nemcsak, hogy nem növekedtek, de csökkentek is. (Az egyesülés az irányítási szervezeti struktúra központi láncszeme. Ekonomika. Szovetszkoe Ukrani, 1981. 8. sz.) Idézi: *Balásházy* Mária, 48. old.

[11] Ezt a specifikusságot és különös státust többek között az államigazgatás által nyújtott egyedi — jobb szó híján — privilégiumokban (pl. adókedvezmények, ún. nem normatív támogatások) lehet tetten érni. A problémához lásd: *Dévai* Katalin: A nagyvállalatok helyzete. Társadalmi Szemle, 1983. 4. sz. 24—33. old. *Ferenczy* Endre: 52—61. old.

[12] Ez az alapkérdés, amelyre egyébként a cikk első bekezdése végén céloztunk, a következő: az átlagprofitráta törvénye alól kivehetők-e a nagyvállalkozások (azaz a nagyvállalatok és trösztök). Másképpen föltéve a kérdést: a kis- és középvállalkozásokkal (vállalatokkal) szembeni tőkehozam-elvárások nagyobbak lehetnek-e, mint a nagyvállalkozásokkal szemben támasztottak? De mit is jelent ez a tőkehozam-elvárás — vethető fel a kérdés. A tőkehozamelvárás a vállalkozásnál lekötött népgazdasági tőke és az ott „termelt" nyereség (vagy veszteség) aránya, osztva valamilyen időszakkal. A fenti gondolatmenettel szemben fölvethető kérdés: helyes úgy gondolkozni, ahogy tettük: azaz a nyereségből nem lehet nem „leszámítani" az adókat; azok ugyanis a mindenkori költségvetés kiadásait (igényeit) hivatottak fedezni. Ha a válasz mégis igenlő, azaz feltételezve, de nem bizonyítva, hogy a nagyvállalkozások összességükben nem termelik meg az átlagprofitot, egy következő kérdés merül fel: helyes-e a jelenlegi tőke- (vagyon) értékelési rendszer, ha az adók levonása utáni rész nem hozza az átlagprofitot. És még egy kérdés: mindezek fényében nem kellene-e mégis újítani a költségvetés-nagyvállalkozások kapcsolaton éppúgy, mint a nagyvállalatok (trösztök) vagyonértékelési rendszerén? Legvégül: az adatokkal bizonyítható-e, hogy a nagyobb tőkekoncentráció nagyobb tőkehozadékot eredményezett?

[13] *Mikófalvi* Bertalan: Összefoglaló jelentés a nagyvállalati (tröszti) belső szervezet fejlesztésének igazgatási és jogi alapkérdéseire vonatkozó vizsgálat szervezéséről és vezetéséről. Kézirat, 1982. 25. old. *Németh* Géza—*Ferenczy* Endre: A nagyvállalati szervezet és működés statikus és dinamikus jellemzői. Kézirat, 1983. 118. old., de lásd még *Sütő, Sajó, Sárándi* e tárgyú munkáit és az azokban lévő irodalmat.

[14] A mérleg szerinti eredmény nem mutatja a vállalati nyereség támogatottságát (a normatív támogatások, a dotáció és egyéb tényezők a tényleges eredményt már módosítják). Az elszámolás alapjául szolgáló eredmény a mérleg szerintinél a nem normatív támogatásokkal és az árkülönbözet, alap egyenlegével nagyobb. *Dévai* Katalin: A nagyvállalatok költségvetési kapcsolatai. Kézirat, OVK. 1984. 4. old.

[15] „... nem sikerült olyan ismérveket találni, amelyek megnyugtató módon elhatárolták volna a nagyvállalatokat más vállalatoktól." (*Schulze—Osterloh:* Rechnungslegung und Publizität von Unternehmensrecht, 2 GR. 1981. 487. old.) Idézi: *Sándor,* 13. old.

[16] Az idézett szocialista jogszabályok mindig adnak jogi definíciót a nagyvállalatra, pl. *tartalmi* meghatározást: „A kombinát felel a népgazdaságnak a termelés biztosításáért, az eszközök fejlesztéséért, a bővített újratermelés szervezéséért, a termelés fejlesztéséért, a hatékony tevékenységért, a minőség javításáért, valamint a dolgozók munkakörülményeinek fejlesztéséért. (NDK: R. 2 pont). *Formai meghatározás:* Az iparközpont autonómiával rendelkező gazdasági-termelő, építkezési, áruforgalmi, szállítási és más szolgáltatásvégzési egység. (Románia: Törvény az állami szocialista egységek... II. fej. 16. szakasz) stb.

[17] Ilyet csak kezdeményezni lehet az államigazgatásnál, ahogy azt *Balásházy* több helyen kimutatta idézett munkájában.

gati jogok lehetővé teszik, hogy a vállalkozás és környezete önállóan döntsön a szervezet *méretváltozásáról,* addig a szocialista jogok ezt nem engedik meg, sem magának a nagyszervezetnek, sem az azt finanszírozó banknak, hogy valamely vállalkozást — legyenek a veszteségek bármilyen mértékűek és rendszeresen visszatérőek is — jogilag érvényesen *visszaminősítsen.* Tegyük ehhez hozzá, hogy a szocialista jogokban nincs semmi *retorzió* a negatív irányú méretváltozásra, a nyugati jogok viszont igenis kemény *büntetést* alkalmaznak, ha valamely vállalkozás nagyból közepesre vagy kicsire vált.[18]

A fenti előreszaladásból látható (mert mi másnak nevezhetjük azt, hogy már a nagyszervezetek méretváltoztatásának jogi feltételeit és következményeit taglalhatjuk ahelyett, hogy befejeznénk annak ismertetését: milyen hieroglifákkal is írják bele a jogba a nagyvállalkozásokat) —, igen nehéz élesen elkülöníteni egymástól azokat az igen szorosan összefüggő problémacsomagokat, amelyek a nagyvállalati státus és jogállás meghatározása kapcsán felmerülnek. A dilemma egyébként nagyon hasonló ahhoz: hogyan lehet leválasztani úgy a gazdasági tartalmú jogot az egész jogrendszerről, hogy a keletkező részhalmaz összefüggő maradjon. Nyilvánvaló ugyanis, itt is ugyanilyen szellemi műveletet kell elvégezni: megállapítani azoknak a *szabályoknak és jogi megoldásoknak* körét, amelyek együttesen meghatározzák a nagyvállalat jogállását valamely nemzeti jogban. Az operáció első részének sikeressége, úgy véljük, teljesen objektív mércével mérhető, arról van szó tehát, sikerül-e teljeskörűen földeríteni a nagyvállalatokat érintő speciális *jogforrásokat* és *tényállásokat.* A második művelet körül viszont viták robbanhatnak ki, nevezetesen arról, hogy a különböző nemzeti jogokban melyek azok a jogi megoldások, amelyek, mert eltérnek a kis- és középvállalatok szabályozásától, *„kiadják"* a nagyvállalkozások speciális jogállását. Ezek véleményünk szerint a következőek: a) tulajdonosokra (alapítókra) vonatkozó *megszorítások,* b) a kisebb méretű vállalatokétól *eltérő előírások* a nagyvállalkozások létrehozására, például vállalatok megszerzésére, egyesítésére, tehát részvények fölvásárlására és egyéb hasonló esetekre vonatkozó normák, c) speciális szabályok a vállalkozás *átminősítésére,* amelyeket érintettünk fentebb, d) az is bizonyíték a nagyvállalkozások különleges jogállására, hogy mind a szocialista, mind a nyugati jogokban a nagyvállalat létrehozása és megszüntetése külön *jogforrás*[19] kibocsátásával történik; továbbá, hogy a nagyvállalkozásokra jogszabályi erővel bíró, *önkormányzat* által kiadott szabályzat is lehet kötelező.[20] e) Különleges jogi státusuk jele az is, hogy *belső vezetési* mechanizmusukat állami úton determinálják. Végül f) a nagyvállalkozásoknak a normál méretű vállalatokétól eltérő többletkötelezettségeik vannak az *üzleti adatok* közzétételét illetően.

A fenti felsorolásból, amelynek részeit azonnal megkezdjük analizálni, kitűnik, hogy melyek azok a kardinális kérdések, amelyek befolyásolják valamely nagyvállalkozás jogállását az egyes országokban. *A gazdaságszociológiai státus,* úgy véljük, e problémák tisztázása nélkül — meghatározhatatlan, bár nem vitás, ez a problémakör, ha nem is annyira, mint sokan hiszik, de túlnyúlik a nagyvállalkozási jogállás keretein.

### *A nagyvállalatok és tulajdonosaik*

Ha összehasonlítjuk a különböző nemzeti jogokat és egybevetjük a két jogrendszert, azt állapíthatjuk meg, hogy mind a szocialista, mind a nyugati jogok *korlátozó* intézkedéseket hoztak a lehetséges (potenciális) tulajdonosokra nézve. Amennyire közismert, hogy a szocialista jogok a *magánszemélyeket* kizárják a nagyvállalatok tulajdonosai közül (a szövetkezeteket nem)[21], annyira nem ismert, hogy a nyugati jogok sem szeretik, ha valamely nagyvállalkozás egy család kezében van. Ha ugyanis ez a helyzet, akkor könnyen bekövetkezhet az, hogy a család valamely tehetségtelen tagja kerül a korábbi tehetséges helyére a nagyvállalkozás vezető posztjára, ami gazdasági katasztrófához: tömeges elbocsátásokhoz, a kapcsolódó kisvállalatok csődjéhez és politikai (regionális) feszültségekhez vezet.

A nagyvállalkozás-bukások tehát arra kényszerítették a *jogalkotókat,* hogy a családi vállalkozásokat a részvénytársasági formába tereljék különböző adókedvezményekkel.

A másik korlátozás szenvedő alanyai a városok és tartományok. Több nyugati jog (például az angol vagy a francia) speciális jogforrás kibocsátásához köti valamely nagyvállalat létrehozatalát. Ez a jogalkotási folyamat viszont a *központi* szervek kezében van. Következésképpen a nagyvállalkozások tulajdonosi (alapítói) köréből a *helyi szervek* kizártak. Ez a diszkrimináció a szocialista jogokban is benne van: a jelentős vállalkozások rendszerint nemcsak hogy államiak, de központiak is; azaz *kivételesen sem helyi (tanácsi)* irányítás alatt állóak. Megjegyezzük, a föderatív berendezkedésű szocialista államok is ezt a gyakorlatot követik, amikor különbséget tesznek össz-szövetségi és köztársasági alárendeltségű vállalatok között: a nagyvállalkozás alapítás területén nyilvánvalóan *háttérbe* szorítva az utóbbiakat.

Úgy véljük, nem nehéz, de inkokolt arra a következtetésre jutni, hogy a nagyvállalati tulajdonosok (alapítók) körének korlátozása — korszerűtlen. *Korszerűtlen,* mert ha egy vállalkozást a jog eszközeivel mondatnak le arról, hogy kinője magát, ez rendszerint a piaci igények kielégítetlenségét, továbbá forrás-, eszköz- és munkaerő-pazarlást von maga után. Másrészt korszerűtlen azért is ez a jogalkotói felfogás, mert ha föderatív államban a tulajdonosok (alapítók) jelentős része másodrangú, úgy könnyen zárt köztársasági piacok alakulnak ki,[22] miközben a nemzeti piacon azonos nagyságú vállalatok állnak egymással szemben, de még inkább egymás mellett úgy,

[18] Ez a büntetés a tőzsdéről való kizárás, ami a pótlólagos tőkeforrások beszűkülésével jár. Ezt a hátrányt nem kompenzálja az, hogy ezáltal a vállalkozás bizonyos — a tőzsdei szabályok által előírt — többletkötelezettségektől (üzleti adatok nyilvánosságra hozatala rendszeresen) — szabadul.

[19] Természetesen ez az állítás csak az állami szféra nagyvállalataira érvényes.

[20] Ez az állítás viszont mindkét tulajdoni szféra (magán- és állami) nagyvállalkozásaira igaz: a tőzsdei szabályokkal nem konkurálhatnak a jogszabályok, mert azok, mint az a későbbiekben kiderül, pl. Angliában, királyi privilégium alapján kiadott normák.

[21] *Fekete* György: A szövetkezeti nagyvállalatokról. Gazdálkodás, 1982. 2. sz. 29—35. old.

[22] Megjegyezzük — hasonló jogfelfogás mellett — zárt piacok létrejötte (pl. megyei szinten) unitárius államokban is fenyegető veszély.

hogy a *mutációra* semmi esélyük sincs. Azaz az következik be, ami a legrosszabb: párhuzamos kapacitások jönnek létre — verseny és kooperáció nélkül. Ilyen esetben tehát az alapító (tulajdonos) *„minősége"* fogja vissza a vállalkozást, így a vállalat legfeljebb csak külföldi piac felé törhet — *megfosztva* a máshol (más köztársaságokban, más megyékben) rendelkezésre álló hazai tőkétől.

A tulajdonosi kör jogi beszűkülésének a gazdasági fejlődésre gyakorolt negatív hatása a fentiek fényében kellően megvilágítottnak tűnik. Egyébként nem lehet véletlen: ebbe a problémába *más kutatások is beleütköztek.*[23] Ott nem azt mutatták ki, aminek bizonyítására az előbbiekben törekedtünk (ti. az államjogilag kisebb hatáskörrel rendelkező alapítók nem tudják vállalkozásaikat egy bizonyos termelési szint fölé juttatni), hanem, hogy az államigazgatási *alapító mégoly magas szintje sem garancia a nagyvállalat hatékony működtetésére.* Megfigyelésük szerint ugyanis a minisztériumok épp ágazati szemellenzőjük miatt nem tudják a nagyvállalatok rendelkezésére bocsátani azokat az információkat a környezetről, amelyekre *azoknak leginkább szükségük volna.* Következésképpen erősen kétséges, hogy az alapítói szint magas polcra helyezése jótékony hatással lenne a nagyvállalkozás gazdaságos működésére. Bármilyen demokratikusnak is tűnjék a nyugati, és akármilyen korszerűnek is lássék a szocialista jogfelfogás számára: csak felfokozott, de nem megalapozott jogalkotói várakozásnak minősíthető az, ha az állami nagyvállalkozások alapítói jogát például parlamenti (Anglia), vagy össz-szövetségi minisztériumi, illetve köztársasági minisztertanácsi (Szovjetunió), vagy éppen nemzeti bizottsági (Csehszlovákia) hatáskörbe adják.

*Összefoglalva:* a közgazdasági értelemben vett nagyvállalat tulajdonosa lehet az *állam* (ettől a francia jog megkülönbözteti azt az esetet, amikor a nagyvállalkozás tulajdonosa a *nemzet*). Egészen más a tulajdonosi jogosítványokat gyakorló kör, ha a nagyvállalkozás tulajdonosa *helyi szerv* (tartomány, város); szövetségi államban a köztársaság (szövetségi állam).[24] A *természetes személyeket* a nyugati jogok végeredményben kizárják a nagyvállalkozások tulajdonosi köréből a nagyvállalkozásokra előírt formakényszerrel.[25] A *jogi személyek* joga nagyvállalatok megszerzésére vagy létrehozatalára általában elismert, de több oldalról korlátozott. A nagyvállalkozási létrehozatali szándékok, a nyugati jogokban a részvényjog előírásainak és külön a nagyvállalkozások ellenőrzésére létesített szervezeteknek alárendelt.[26]

A szocialista jogokban a gazdasági szervezetek jogképessége nagyszervezetek létrehozatalára többnyire egyenesen kizárt, ugyanis azok alapítása (létrehozatala) általában *államigazgatási hatáskör.* Természetesen a *társulási jog* fejlettségének függvényében vannak lehetőségek ún. *másodlagos nagyvállalatok* létrehozatalára, de azt állítani, hogy a gazdasági nagyszervezetek lennének a nagyvállalkozási forma kialakításának motorjai — enyhe túlzás. Azután, hogy a *gazdasági jogképesség eme hiánya* milyen komoly gátja a szocialista nemzetközi integráció kibontakozásának, az megint külön kérdés, erről a problémáról a szakirodalom[27] alapos tájékozódásra ad lehetőséget.

### *A nagyvállalat és létrejötte*

A fenti fejtegetéseket ki kell egészíteni azzal (bár köztudott), hogy a nagyvállalat nem csak *alakítással, államosítással, részvények felvásárlásával* (értéktőzsdén és azon kívül), *vállalatok megszerzésével* és *egyesítésével, konszernesítésével,* vagy *fúzió* útján jöhet létre, hanem oly módon is, hogy valamely vállalathalmazról a *bíróság megállapítja:* az már több, mint aminek beállítják, azaz a *bíróság „fölismeri" a vállalattömörítés létezését.* Ennek a „felismerésnek" nem cégtáblacsere a következménye, hanem az, hogy egyrészt megváltozik a hitelezők, kisebbségi részvényesek pozíciója, másrészt más lesz a vezetői felelősségrevonás rendje, másmilyen alapon fog nyugodni a döntési mechanizmus, és átalakulnak az utasítási csatornák stb.[28]

Közismert, hogy a vállalatok koncentrációja a verseny hanyatlásával jár, az viszont már kevésbé, hogy a nyugati jogok ennek ellenére a nagyon régi *szabadverseny elvén* nyugszanak. Ezt igazolja a *Clayton Act* hatályban léte, az NSZK-nak a vállalati koncentráció határait kijelölő *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschrankungen*-je, a francia *77—806. számú törvény* és a *77—1189. számú kormányrendelet*[29] és a *Monopolies and Mergers Act.* Ezzel szemben a szocialista jogok nem jelölnek ki jogilag megfogalmazott normatív határt a nagyvállalkozások terjeszkedésére, aminek hiányát egyébként nehezen lehet értelmesen indokolni azzal, hogy az államigazgatás mindenütt jelen van, amikor a kutatások épp annak a zavaró voltát mutatták ki, hogy egy bizonyos idő után a nagyvállalkozások a minisztériumok fejére nőnek.[30]

A nagyvállalkozások különleges jogállását nemcsak a létrehozatali szabályok specifikussága, hanem a normál vállalatokétól eltérő célmeghatározása is mutatja; ez ugyanis éppúgy tetten érhető a jogban, mint ahogy az is, hogy a szocialista és nyugati felfogás egymástól igen távol álló célok teljesítését várja el a nagyvállalkozásoktól. Látnunk kell ugyanis azt, hogy a szocialista államokon belül működő nagyvállalat

[23] *Kovács* Sándor: Ipari nagyvállalataink szervezetelemzése. Kutatási összefoglaló. Kézirat, MKKE, 1980. 90. old.

[24] A tulajdonosi kör kérdésétől külön tárgyalandó, ha a nemzeti jog nemcsak diszkriminációkat alkalmaz a potenciális tulajdonosokkal szemben, de a tulajdonosi jogosítványok *terjedelmét* is korlátozva.

[25] Természetesen itt az „egyszemélyesen" eljátszható tulajdonosi szerepről van szó. Állításunknak nem mond ellent sem Agnelli egyeduralma a FIAT-ban, amelynek részvényei nem „családiak", sem az a lehetőség, hogy munkások és alkalmazottak részvényeket vásárolhatnak.

[26] Pl. Franciaországban: Chambre Syndicale des Agents de Change; Angliában: Council for the Securities Industry.

[27] Például: *Kiss* Tibor: A szocialista nemzetközi vállalat. Kézirat, MKKE, 1973. 192. old.

[28] Mikor a nyugati jogok nagyvállalatokra vonatkozó normáiról van szó, soha nem szabad elszigetelt, individualizált nagyvállalatra gondolni, mert nem az a szabályozás tárgya, hanem mindig valamely *vállalattömörülés:* az NSZK jogában a konszern, a francia és svájci jogban a groupes financier és a groupes industriel, az angolban a holding stb.

[29] Décret 77—1189 du 25 octobre 1977 fixant les conditions d'application de la loi 77—806 du 19 juillet 1977 relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites ef des abus de position dominante. Journal Officiel 5223—5224. old.

[30] *Sárközy* Tamás: Opponensi vélemény *Kovács* Sándor: Ipari nagyvállalataink szervezetelemzése I. rész c. kutatási tanulmányáról. Kézirat, MKKE, 1980. 3. old.

(nevezetesen a Szovjetunióban *össz-szövetségi ipari egyesülés* vagy *gazdasági egyesülés,* Romániában *iparközpont,* Csehszlovákiában *termelési gazdasági egység;* Bulgáriában, Lengyelországban *egyesülés*) nem azzal a céllal jön létre, hogy jogilag önálló vállalatokat gazdasági célból egységes irányítás alatt összefogjon, hanem attól az államigazgatási koncepciótól vezérelve, hogy egy *ágazat vagy alágazat tevékenységét egy szervezetbe koncentrálják* (Bulgária): *az azonos ipari szakmákat egy termelési-gazdasági egység keretébe tömörítsék* (Csehszlovákia); *önmaga végezze el működési körzetébe, az adott ágazathoz tartozó gazdasági-termelési tevékenység minden folyamatát* (NDK); vagy, hogy *valamely népgazdasági vagy lakossági szükséglet kielégítésére mindig legyen egy olyan szervezet, amely az ellátásért felelős* (Szovjetunió). Ezt az állítást — amely a jogszabályok szövegén alapul[31] — ki kell egészíteni azzal, hogy azokban az országokban *(Lengyelország, Jugoszlávia, Magyarország, Románia),* ahol a nagyszervezet gazdasági feladatköre nem ennyire konkrétan megjelölt, ott se piaci megfontolások vezették a nagyszervezeti létrehozatalt, hanem a fentebb említett államokéhoz hasonló motivációk; azaz a nagyvállalkozásokat érintő döntéseket vagy *igazgatási* szempontok, vagy *fogyasztói* érdekű szervezet-összefogástól vezérelve hozták, illetőleg a területi elvnek kívántak érvényt szerezni.

Ha tehát a nagyvállalkozás alapításának a jogban kifejezésre jutó céljait hasonlítjuk össze, igen nagy különbségekre derül fény, de nemcsak a két jogrendszer összevetésekor, hanem az egyes jogrendszereken belüli nemzeti jogok összehasonlításakor is. Például, amíg a *svájci* jog a nagyszervezet (holding) célját abban jelöli meg, hogy az más társaságokban részesedést szerezzen, addig az *NSZK* joga azt állapítja meg: a nagyvállalat azzal a céllal jön létre, hogy gazdasági célból *egységes* irányítást gyakoroljon úgy, hogy jogilag önálló vállalatokat gazdasági célból egységes irányítás alatt *összefogjon.*

Miután az önállóság fogalma már másodszor szerepel, nem lehet kitérni annak a kérdésnek a vizsgálata elől sem, hogy a *jogi személyeknek* — a nagyvállalkozássá alakulás, vagy további terjeszkedés folyamán milyen megkötésekkel engedi meg a jog más vállalatok *megszerzését, beolvasztását,* vagy azok *függő* helyzetbe hozását. Ahogy már arra korábban utaltunk, a szocialista jogok általában nagyon szűkszavúan nyilatkoznak erről a tárgykörről. A meglévő rendelkezésekből az tűnik ki, mintha a vállalattömörülés belső ügyévé kívánná tenni azt a szerintünk állami szinten rendezést kívánó problémát, hogy milyen jogosítványok maradnak a vállalatoknál, és melyek a vállalattömörülésnél. A *francia,* a *svájci* és az *angol* jog — a *szocialista jogok* alapállásával ellentétesen — a már nagyvállalkozássá vált vállalkozás vállalati tagjai számára erős *védelmet* nyújt. Ez a „fordított alapállás" legpregnánsabban a francia jog ama szabályában fejeződik ki, hogy a *vállalat, azaz a (részvény)társaság (részvényeseinek)* többsége *sem hozhat az egész társaság számára káros döntéseket.*[32] Az *NSZK joga* a többi nyugati joggal ellentétesen *konszernpárti,* annak ellenére, hogy maga a német szakirodalom hívja fel a figyelmet: a létrejött konszern (tehát az a nagyszervezet, amely több vállalatból áll) egységes beruházás- és pénzügypolitikát valósít meg. Miután a fentiekből következően a nyereségét elvonhatja a korábban önálló társasági (vállalati) vagyon jelentős mértékben *idegen* (külső) felhasználásra kerül, azaz a vállalati részvényesek joga az elért nyereség arányos részére „felismerhetetlenségig megrövidül".[33] A szocialista nagyvállalatoknál — természetesen részvény és részvényesek közbejötte nélkül — ugyanez a helyzet már megszámlálhatatlan esetben állt elő, ezért joggal állíthatjuk, hogy az NSZK jogának megoldása nagyon hasonló a szocialista jogéhoz és fordítva. Van azonban egy nagyon lényeges, technikainak tűnő, de tulajdonképpen szemléletbeli különbség a rendezés hasonlósága ellenére. Amikor a szocialista jogok valamely vállalattömörülés létrejöttét szabályozzák, akkor a vállalatirányítási jogokat illetően „jogmegosztást"[34] rendelnek el; a nyugati jogok ezzel szemben a vállalatirányítási hatalmat megtestesítő jogosultságok *minden részletezés nélkül átruházását rendelik el.* Úgy tűnik tehát, nem igazán abban van a különbség a két nagy jogrendszer között, hogy a nyugati jogokban a vállalati méretnövekedésre[35] kifinomultabb és változatosabb formák[36] állnak rendelkezésre, hanem abban, hogy a tulajdonosi jogosítványok[37] lényegét képező arzenál átruházása egyértelműen, egyszerre és azonnal megtörténik. Ha pedig a nemzeti jog nem ismerné el a létrejövő nagyszervezeti forma jogalanyiságát (pl. francia jog), akkor pedig az egyértelmű, hogy milyen jogok illetik meg továbbra is maradéktalanul a vállalatot annak ellenére, hogy már valamely nagyvállalat része.

E témakör tárgyalását befejezve hangsúlyozni kell: nem arról van szó, hogy a tulajdonosi jogosítványok azonnali és teljes terjedelmű átruházása (vagy egyértelmű „fenntartása") minden, a nagyvállalko-

[31] Vö.: *Balásházy* (szerk.): Jogszabálygyűjtemény.

[32] Code Pénal 437. § (3) és (4) bekezdés. Idézi: *Bihary,* 120. old.

[33] *Mestmäcker,* E. J.: Verwaltung, Konzerngewalt und Rechte der Aktionäre. Karlsruhe, 1958. 351. old. Idézi: *Sándor,* 31. old.

[34] Ezt a jelenséget *Balásházy* tanulmánya is létezni véli a szocialista országokban. *Czinege* János esettanulmánya. (Az irányítás, érdekeltség és szervezeti rendszer problémái nagyvállalati és önálló gazdálkodási környezetben. Kézirat, OVK, 1984. 105. old.) konkrétan be is mutatja.

[35] Amelynek célja mindig a piaci viszonyok „mesterséges" megváltoztatása, a termelési, értékesítési környezet javítása.

[36] Azaz: 1. többségi részesedéssel; 2. kölcsönös részesedéssel; 3. szerződéssel létrejövő nagyvállalkozások, amelyekben a) függőségi, b) alárendeltségi, c) mellérendeltségi viszonyok uralkodnak.

[37] A fő kérdés ebben a témakörben természetesen — ez. De melyek a tulajdonosi jogosítványok? Az alapítás? A megszüntetés? Persze ezek *is,* de valamely *vállalkozás* szempontjából, véleményünk szerint, bármely lényegesek is ezek, a legfontosabb, hogy a szükséges műszaki fejlesztéshez és visszafejlesztéshez, a tőkebevonáshoz és tőkekivonáshoz, a munkaerő-felvételhez és elbocsátáshoz (beleértve a munkaerő árának megállapítását) jogilag biztosított lehetősége legyen. A gazdasági jogban tehát a fenti triász (műszaki fejlesztés — tőkeáramoltatás — munkaerő) a *tulajdonjog* igazi *tartalma,* nem pedig, mint a polgári jogban a rendelkezés — használat — birtoklás. (*Kolozsvári* ehhez ugyan még hozzáteszi az ún. kereseti jogokat. Magyar magánjog, Dologi jog. Szerkesztette: Szladits Károly. Grill, 1938. 105. old.) Az általunk említett, a tulajdonjog tartalmának nevezett jogokat azonban nevesíteni kellene, és nagyvállalkozás-alakulásnál egyszerre átadni. Mindez nem zárja ki, sőt talán egyenesen feltételezi, hogy a vállalattömörülés tagvállalatainak *ne legyenek* kisebbségi jogai. A fenti gondolatmenettel csak azt kívántuk hangsúlyozni, hogy ameddig ezek a *jogosítványok* nem szállnak le nagyvállalkozási szintre — bármennyire helyes tétel is az, hogy „a vállalkozás az állami szektorban mindig vállalati és sohasem összállami szintű". (*Sárközy* Tamás: Egy gazdasági szervezeti reform sodrában. Magvető, 1986. 354. old.) — addig ténylegesen az állam (és ezen belül a gazdaságirányítást végző szervezet) a vállalkozó.

zás-szervezéssel kapcsolatos problémát megoldana. Már csak azért is illúzió egy ilyen felfogás, mert ehhez a „szabadalomhoz" egy bizonyos „know-how"[38] is hozzátartozik. Viszont meggyőződésünk, hogy együtt a kettő már olyan „licence"-t alkot, amely a nagyvállalkozások belső mechanizmusának szervezeti kérdéseit rendbe képes rakni.

*Nagyvállalkozások és jogforrásaik*

Miután a kutatások tisztázták, hogy a nyugati jogokban nincs külön, önálló és csupán a nagyszervezetekre vonatkozó, a többi vállalkozási formától elkülönített joganyag, nem is lehetett mást megállapítani, mint hogy a *nagyvállalati jog elsődleges forrása a társasági jog.* Ez az álláspont ha el is igazít a tekintetben, hogy melyik jogterület határozza meg a nagyvállalkozás szervezeti formáját és vezetési viszonyait, azonban nyitva hagyta azt a kérdést: vajon a gazdasági nagyszervezetek működését, a társasági jogon kívül, behatárolják-e még más jogszabályok, vagy (esetleg) az üzleti élet által tiszteletben tartott normák is.[39] Általánosságban igen könnyű megválaszolni a föltett kérdést: a nagyvállalat működése során mindazokat a jogszabályokat alkalmazza, illetve mindazon normák vonatkoznak rá, amelyek az ún. vállalati jogban megtalálhatók. Miután azonban a vállalati jog tartalmába nézve igen eltérő irodalmi állásfoglalások születtek, csak ahhoz a megoldáshoz folyamodhatunk, hogy a nagyvállalati jog tartományát a lehető legprecízebben körülhatároljuk, úgy, hogy országonként tárjuk fel a vonatkozó jogforrásokat.

A nagyvállalati jog forrásai között első helyen kell megemlíteni az *Európai Gazdasági Közösség irányelveit,* ezek közül is kiemelve a *negyedik* irányelvet, amely a társasági jog, ezen belül a nagyvállalati jog, harmonizációját célozza; továbbá a *harmadikat,* amely a részvénytársaságok fúziójáról, illetve a *kilencediket,* amely a vállalati csoportosulásokról szól. Annak ellenére indokolt az irányelvek első helyen való kiemelése, hogy azok jogforrási jellege nem teljesen tisztázott, azonban az NSZK-beli és angol jogra való közvetlen hatásuk — kimutatható.

Amennyiben elismerjük az Európai Bíróság jogalkotó szerepét, úgy a bíróság több ítéletét is a nagyvállalati jog forrásai között kell felsorolni, mert e fórum mondta ki például azt, hogy a Római szerződés 85. § (1) bekezdése a *konszernen belüli kapcsolatok megítélésére nem alkalmazható,* mert az érintett leányvállalatok esetében hiányzik a gazdasági függetlenség, ami pedig szükséges feltétele a jogszabály felhívásához.

Egyenként tárgyalva a nyugati jogok belső jogforrásait, Ausztriáról megállapítható, hogy ott az *Aktiengesetz*[40] (1965) és az *Arbeitsverfassungsgesetz*[41] (1974) az alapvető jogforrás a nagyvállalatok számára, továbá ide sorolandó *az az 1983-ból származó törvény,*[42] amely fölhatalmazta a Pénzügyminisztériumot, hogy minden évben igen jelentős összegű támogatást folyósítson az osztrák állami holdingnak, az ÖIAG-nak.

Ha az *NSZK-beli* nagyvállalati jog forrásait kívánjuk föltárni, ott elsőként szintén egy pénzügyi tárgyú jogszabályt kell megemlíteni, nevezetesen az ún. *Umwandlungssteuergesetzet*[43] (1957 és 1969), amely ugyanis az adóügy eszközeivel nagymértékben hozzájárult a konszernképződés felgyorsulásához. A nagyvállalati jog törzsét természetesen itt is az *Aktiengesetz*[44] (1965) képezi, de a szakmai zsargonban használt neve[45] alapján egyébként könnyen figyelmen kívül maradó ún. *Publizitätgesetz* (1969) szintén igen fontos forrás, mert az Aktiengesetzhez képest jelentős mértékben kiterjesztette a nagyvállalkozások mérleg- és számadásnyilvánossági kötelezettségét.[46]

Amint azt már jeleztük, a *francia jog*ban nincs külön konszernjog, ez természetesen nem jelenti azt, hogy a francia gazdasági életben ne lettek volna olyan viták, amelyek *ipari* vagy *pénzügyi csoportok* és a hozzájuk tartozó vállalatok között robbantak ki. A viták egyfelől *bírói döntést* igényeltek (Fruehauf-France S. A. ügy)[47] másfelől pedig érvül szolgáltak azok számára, akik *tételes jogilag* kívántak választ

[38] „Know-how" például: az ún. *haszonbérleti szerződés* alkalmazása, ahol a bérbevevő ugyan saját számlájára vezeti az átvett vállalatot, de a tevékenység kifelé a régi néven folytatódik; vagy az ún. *uralmi szerződés* nevesítése jogunkban, amely abban különbözik az előző szerződési fajtától, hogy itt az uralkodó vállalat nem veszi át az alárendelt vállalat vezetését, hanem „csak" utasítási jogot kap a másik irányába stb.

[39] Ugyanezt a kérdést a szocialista jogokkal kapcsolatban is föl lehet vetni. A válaszhoz vezető kutatómunkából kiderül, hogy a nagyvállalkozások számára oly fontos gazdasági szabályok (tervezési jog, hitelnyújtás és hitelkérés, ár, beruházás, műszaki fejlesztés, jövedelemszabályozás stb.) „szétszórt jog", nincs rendszerezve, s a nagyvállalkozások jogállására vonatkozó normák mögött kell keresgélni.

[40] Bundesgesetz vom 31. März 1965 BGBI 98 über Aktiengesellschaften. 161—310. old.

[41] Bundesgesetz vom 14. Dezember 1973 BGBI 1974/22 betreffend die Arbeitsverfassung. 143—157. old.

[42] 589. Bundesgesetz vom 29. November 1983, mit dem das ÖIAG-Anleihegesetz sowie das das ÖIG-Gesetz geändert werden und mit dem Finanzierungs massnahmen der ÖIAG gesichert werden. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 2471—2472. old.

[43] *Sándor,* 5. old.

[44] Aktiengesetz vom 6., 9. 1965. I. 1089. old.

[45] „Rendes" nevén: Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen vom 15. 8. 1969. I. 1189; 1970. I. 1113. old.

[46] Természetesen a nagyvállalatokra is vonatkoznak a *Betriebsverfassungsgesetz* (1972) és a *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (1973) rendelkezései, nem is beszélve a közismert *Mitbestimmungsgesetz*-ről (1976).

[47] Az 1965. 5. 22-i ítéletében a Cours de Paris a következő tényállásban döntött. A Fruehauf — France S. A. 75%-ban egy amerikai konszern tulajdona volt, igazgató tanácsában ennek megfelelően 5 amerikai és 3 francia tisztségviselővel. A társaság *szerződést kötött a francia Berliet céggel* egy nagy volumenű kínai üzlethez való részegység-beszállításra. Az üzlet azonban „nem kívánatosnak" minősült *konszernpolitikai okokból,* ezért az amerikai anyavállalat *fel kívánta bontani* a már megkötött szerződést. Ez a lépés gyakorlatilag tönkretette volna a Fruehauf-France S. A.-t, mert a Berliet *óriási kártérítési* igény benyújtásával fenyegette meg a társaságot, hivatkozva arra, hogy az üzlet visszamondása nála tömeges méretű (kb. 600 fő) elbocsátással járna. A Fruehauf-France S. A. *kisebbségi részvényeseinek kérésére* az első fokú bíróság visszahívta a társaság ügyvezetőjét, és ideiglenes intézőt (administrateur judiciaire) jelölt ki a szerződés teljesítésének irányítására. Az amerikai anyavállalat *fellebbezett.* A benyújtott fellebbezés arra irányult, hogy a bíróság helyezze hatályon kívül korábbi ítéletét, indoklásul kifejtve: *megengedhetetlen,* hogy a bíróság beavatkozzék egy részvénytársaság belső ügyeibe, és az igazgató tanács többségi döntésével ellentétes tartalmú határozatot hozzon. A *másodfokú* határozat helybenhagyta az administrateur judiciaire kijelölését, mondván, hogy a *szerződés nem teljesítése olyan mértékben sértette volna meg* a társaság érdekeit, hogy a kisebbségi részvényesek kérelmének eleget kell tenni. A bíróság *tehát* lényegében a többségi, ez esetben *konszernérdekekkel* egyező érdekkel szemben a kisebbségi érdeket részesítette előnyben. *Bihary,* 117—118. old.

adni a vállalattömörülés és a tagvállalat tagjai közötti viszonyból fakadó problémákra. Meg kell jegyezni, mert alátámasztja a jogszabályi rendezést kívánók álláspontját, hogy ismert olyan bírói döntés is, amely — ellentétben a Fruehauf-France S. A. ügyben hozott ítélettel — a konszernérdeket helyezi előtérbe.[48] Sajátosság, hogy az egységes konszernjog hiányában előreugranak a nagyvállalati jog amúgy „háttér-jogszabályai", itt például: az ordonnance 45—1483 — a versenyjogról és a gazdasági koncentráció állami ellenőrzéséről szóló törvény *(loi 77—806.)*.[49] Mint másutt, itt is a nagyvállalati jognak alapvető jogforrása a *kereskedelmi társaságokról szóló törvény* (reformját 1966-ban hajtották végre), de e körben kell felemlíteni a csődtörvényt is *(loi 67—563.)*.[50] *Ennek egészen egyszerűen az az oka, hogy annak 101. szakasza „konszern-tényállást"* tartalmaz. A 101. paragrafus ugyanis azt teszi lehetővé, hogy mind csőd, mind pedig kényszeregyezségi eljárás indítható legyen olyan természetes, vagy jogi személy ellen is, aki (amely) valamely társaság, nevezetesen részvénytársaság, közkereseti társaság, egyszerű betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság fölött *ellenőrzést* gyakorol. A konszernténnyállások körébe belekerült a *Code de Travail* 23. szakaszának nyolcas pontja is azáltal, hogy annak tartalmát a francia bírói gyakorlat a nagyvállalatokra kiterjesztette, mirt kimondta: valamely társaságban tőkerészesedés szerzése kiváltja a korábbi társaság munkaadó voltának megszűnését. Miután a francia vállalkozási szférában köztudomású, hogy nagy számban vannak jelen állami nagyvállalatok, hiba volna kihagyni a jogforrási felsorolásból az állami vállalat vezetőinek kinevezési feltételeit részleteiben szabályozó, illetve meghatározó minisztertanácsi rendeletet *(décret 62—358.)*.[51] Végül a nagyvállalatok jogának fontos alkotórészét képezik az ún. *munkásrészvételt* szabályozó normák, amelyeket az állami vállalatokra nézve 1983. július 26-án,[52] a magánszférára[53] vonatkozólag 1982. október 28-án léptettek életbe.

Az *angol* nagyvállalkozási jog forrásai, ahogy az várható is volt, igen színesek. Ha fel akarjuk sorolni az angol nagyvállalati jog forrásait, akkor figyelemmel kell lenni az *Európai Gazdasági Közösség* nagyvállalkozásokra vonatkozó jogát, különösen az *első* irányelvre, amely többek között az *igazgatók* felelősségi szabályairól rendelkezett. Továbbá a *másodikra,* amelynek hatására az angol jogalkotó az eddig egybeolvadó public és private company-t a továbbiakban élesen megkülönbözteti, de nem lehet „letudni" a nagyvállalati jogot a társasági törvénnyel[54] sem (Companies Act, 1980); és az sem elég, ha csak a versenyjogi és „antitröszt" jellegű szabályokat tartalmazó *Fair Trading Act*-et[55] (1973) és a vállalatok összekapcsolásának ellenőrizhetősége érdekében kiadott *Monopolies and Mergers Act*-et említjük; sőt a common law-ba tartozó case-ek[56] ismerete sem elegendő ahhoz, hogy azt lehessen mondani, az angol nagyvállalati jog teljes katalógusa előttünk áll. Ehhez ugyanis az kell, hogy a Tőzsde által kiadott, az ún. önkormányzati normákat is figyelembe vegyük, nevezetesen a beolvasztásokkal és egyesülésekkel foglalkozó *City Code on Takeovers and Mergers-t,* a részvényjegyzés és nyilvántartás szabályait tartalmazó *Stock Exchange (Listing) Regulations-t* és a nagyvállalatok lajstromba vételére vonatkozó *Admission of Securities to Listing*-et. Ezen túlmenően nem szabad elfeledkezni arról, hogy az állami nagyvállalkozások alapítása mindig *parlamenti aktussal* történik; hogy törvénnyel *(Consolidated Fund (Appropriation) Act),* határozzák meg évenként az állami vállalatok finanszírozásához szükséges eszközöket, és ugyanilyen szintű jogszabállyal *(Contingencies Fund Act)*[57] hagyják jóvá az évközi, a kormány által előre nem látott kiadásokat.

*Összefoglalva:* bármennyire is összetettek a nyugati nagyvállalati jog forrásai, szétforgácsoltnak nem nevezhetők. Nem szétforgácsoltak, mert akár a bírói, akár a törvényhozói, vagy éppenséggel az önkormányzati „jog" alkotja a nagyvállalkozói jog törzsét, a három közül az egyik a szükségszerűen föllépő konfliktusokat mindig „fölismeri", és azokat — vagy a konszern, vagy a „betagolt" vállalat érdekeinek megfelelően — de megoldja, igaz, gyakran az elmélet által vitatott módon.

Ugyanakkor a szocialista jogok, noha eredeti úton indultak el a nagyvállalatok speciális, és a többi vállalatétól elkülönített szabályozásával, azonban számos kérdést *homályban hagytak,* illetve azokat nem kellő részletezéssel dolgozták ki. Az a valóságos helyzet, hogy míg a szocialista nemzeti jogok — mivel szellemi erőforrásaikat nem egyesítik — egyenként küzdenek meg minden, a nagyvállalkozásokat érintő, és a multinacionalitást célzó erőfeszítések során fölmerülő problémával, addig a nyugati jog az Európai Gazdasági Közösség jogán keresztül (vö. az említett 68/151; 77/91 és 78/660, és még csak tervezet szintű *irányelveket* a vállalatcsoportosulások irányítási

[48] A Tribunal de grande instance 1968-ban azt a kérdést, hogy a Code Pénal 437. §-t kimeríti-e az a tényállás, ha egy tagtársaság — konszernérdekből (tehát társaságon kívüli érdekből) — az anyavállalat nyomására hitelt nyújt egy másik tagtársaságnak, *nemlegesen* válaszolt meg. Az ítélet indokolása szerint: a társaságok egymásnak teljesített fizetésének problémáját a csoportot alkotó társaságok együttesének keretei között kell vizsgálni. ... ennek megfelelően az individualitásukat vesztett pénzügyi műveleteket a vállalatok keretein kívül, a csoportot irányító társaság által kidolgozott közös politika fényében kell értékelni. *Graffenried,* André: Über die Notwendigkeit einer Konzerngesetzgebung. Die Regelung der Europäischen Aktiengesellschaft als Beispiel? Bern, 1977. 76. old. Idézi: *Bihary,* 122. old.

[49] 77—806 du 19 juillet 1977 relatif au contrôle de la concentration économique et répression des ententes illicites et des abus de position dominante. J. O. 3833—3937. old.

[50] Loi du 13 juillet 1967. Réglement judiciaire, liquidation des biens, faillite personnelle et banqueroute. J. O. 7059—7070. old.

[51] Décret 62—358 du 30 mars 1962 relatif aux conditions de nomination des administrateurs des établissements publics de caractére industriel et commercial des entreprises nationalisées et des sociétés d'économie mixte. J. O. 3403—3404. old.

[52] Décret 83—12 du 26 juillet 1983 portant publication de la convention du travail n°144 concernant les consultations tripartites destinées a promouvoir la mise en oeuvre des normes internationales du travail adoptée à Genéve le 21 juin 1976. J. O. 2536—2537. old.

[53] Loi 82—915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel. J. O. 3255—3268. old.

[54] Az angol társasági jog alapvető jogforrása a Companies Act. Lásd: in the Public General Acts 1948 c. 47.; 1948. c. 38.; 1967 c. 81.; 1976 c. 69.; 1980. c. 22.

[55] Fair Traiding Act. In The Public General Act 1973.

[56] *Salamon* v. *A. Salamon and Co. Ltd.*, amelyben a bíró kimondta, hogy a vállalat nem képviselője és nem megbízottja az alapító tagoknak, hanem azoktól független; *Industrial Equity Ltd.* v. *Blackbum,* ahol a judge megtiltotta, hogy fizetésképtelenség esetén a leányvállalat hitelezője — külön megállapodás hiányában az anyavállalathoz forduljon. *Petrik,* 18. és 87. old.

[57] Contingencies Fund Act of 1970 1—3 szakasz. In The Public General Acts, c. 56., 1506. old.

struktúrájáról, a vállalategyesülések szabályairól) erőteljes lépéseket tettek a nagyvállalkozási státus rendezéséért.

*Nagyvállalatok és nyilvánosság*

A probléma jobb megvilágítása annak a témától látszólag távol álló tény előrebocsátását követeli meg, hogy a beruházási döntéseknek[58] csak egyik motívuma a nagyobb hozam elérése, a másik — az anonimitás megőrzése. Az anonimitással szemben elég nagy ellenérzések vannak, ezek érvrendszerével nem kívánunk foglalkozni, mindenesetre leszögezzük, üzleti szempontból olyan gyakorlatról van szó, amely a forgalmat nem veszélyezteti, legalábbis a tőkeberuházások dinamizmusa ezt támasztja alá. Az ellenérvekkel szemben felhozható, ami egyébként közismert, hogy a vállalkozó szempontjából közömbös, ki bocsátja rendelkezésére ideiglenesen (kötvény), vagy véglegesen (részvény formájában) a szükséges[59] tőkét. Nem ugyanez a helyzet, ha tőkeáramlási folyamatot ellenkező (a befektetői) oldalról vizsgáljuk. Egyértelmű: minél nagyobb tőkéjű és tőkeigényű vállalkozásba való befektetésről van szó, annál inkább lényeges a beruházó számára, hogy az üzletmenetről információi legyenek.

Erre a nagyon egyszerű befektetői érdekre vezethető vissza, hogy a *nyugati jogok előírják a nagyvállalkozások számára a mérlegadatok nyilvánosságra hozatali (közzétételi) kötelezettségét.* A nyugati felfogás szerint — legalábbis a pozitív jogból ez a következtetés vonható le — az a *nagyvállalat, amelynek értékpapírjait jegyzik a tőzsdén.* Megjegyezzük, az angol pozitív jogot illetően más úton is el lehet jutni az előbbi tételhez, ugyanis a Companies Act 248. szakasza úgy határozza meg a kis- és középvállalat fogalmát, hogy a definíciónak *nem ismérve* részvényeik tőzsdén való jegyzése.

Közelebbről vizsgálva a nyugati jogokat azt állapíthatjuk meg, hogy a nagyvállalkozásokra az angol és német jog egyesített mérleg elkészítését előírja, a francia jog erre vonatkozólag nem tartalmaz kötelező előírást. A *Companies Act* 150. szakasza intézkedik úgy, hogy minden társaság, amely leányvállalattal rendelkezik, egyesített mérleget *(group accountst)* köteles készíteni.[60] A *Publizitätsgesetz* szerint pedig az egyesített mérlegnek tartalmaznia kell valamennyi konszernvállalat összefoglalt mérlegét, úgy, hogy abban nem szerepelhetnek a konszernvállalatok egymással szembeni követelései és kötelezettségei, következően a konszernvállalatok közötti elszámolásokon, árakon kiszámított nyereség sem.

A *szocialista jogokat* elemezve több olyan kérdés vetődik fel, amelyeket korábban talán nem lett volna értelme fölvenni. Az egyik ilyen kérdés az, hogy *kik jöhetnek számba olyanok, akik számára a mérlegadatokhoz való rendszeres hozzájutás lényeges lehet?* Az *állam?* Természetesen, hiszen a legnagyobb beruházó. A *bankok?* Igen, ha vannak szabad pénzeszközeik. A *vállalatok?* Nyilvánvalóan, ha az egymás közötti *tőkeáramlás* (hitelezés) nem lenne tilos, ahogy az a szocialista országok többségében van.

A másik kérdés, amelynek igen nagy súlya van, az az, hogy a nagyvállalkozások mérlegadatainak nyilvánosságra hozatalát majd előíró jog és vezetői felelősség intézménye között a szocialista jogok fognak-e a jelenleginél erősebb kapcsolatot létrehozni? Ha igen, akkor az a további kérdés merül fel, hogy a vállalati tanácsok megőrzik-e *monolit*[61] voltukat, vagy szerepet kapnak abban a fontosabb beruházók is. És végül: a mérlegbeszámolók adataira támaszkodva a vállalattömörülésbe betagozódott vállalatok részesülnek-e majd a jelenleginél hatékonyabb jogvédelemben, ha gazdálkodási érdeket sértő üzletvezetést tudnak bizonyítani a nagyvállalkozások vezető testületeivel szemben.

*Összefoglalás*

*1.* A nagyvállalatok státusára vonatkozólag nem igaz az a megállapítás, hogy az jogilag megfoghatatlan: a jogforrások mind a szocialista, mind a nyugati jogokban „érzékelik" és „honorálják", ha valamely vállalkozás bizonyos közgazdasági mutatókkal meghatározható méretet túllép.

*2.* A közgazdasági értelemben felfogott nagyvállalkozásokat a nyugati jogok rendszerint nem nevesítik külön szervezeti formával, a szocialista jogok mindig.

*3.* A nyugati jogrendszerben a gazdasági integráció jogának van hatása a nagyvállalatokat érintő joganyagra, a szocialista jogokéban nincs.[62]

*4.* Konszernesítés (trösztösítés) esetén a tulajdonosi jogok tartalmát jelentő kérdések eldöntéséhez szükséges eszközök a nyugati jogokban egyszerre és teljes tartományukban kerülnek átadásra; a szocialista jogokban e tartalmi kérdésekben egyfajta hatáskörmegosztás történik a nagyszervezet központja és a tagvállalat között.

*5.* Állami nagyvállalkozások alapítását és megszüntetését illetően mind a nyugati, mind a szocialista nemzeti jogokra jellemző jogforrások speciális célú igénybevétele.

*6.* A két jogrendszerre egyformán jellemző, hogy a nagyvállalatok potenciális tulajdonosi körére vonatkozólag, direkt vagy indirekt módon korlátozásokat tartalmaznak.

*7.* A nyugati jogokban a nagyvállalkozásokat fokozott közzétételi kötelezettség terheli, a szocialista jogokban — nem.

Visszatérve arra a kérdésre, hogy a nagyvállalkozások összteljesítményének alacsony hatékonyságáért melyik tényező felelős: a nagyvállalkozás belső me-

[58] A beruházási döntéseknek két fajtája van: az ún. reálberuházások először, amelyek állóeszközállomány-bővítést eredményeznek, és a pénzügyi beruházások másodszor, amelyek tőkekihelyezést jelentenek.

[59] Az külön kérdés, hogy a részvénykibocsátók feltételekhez köthetik részvényeik birtoklását, megakadályozandó, hogy azok spekulánsok kezére jussanak.

[60] A group accounts elrendelésére lásd: Companies Act 1981, in The Public General Acts, chapter 62, 1618. old.

[61] A „monolitás" itt azt jelenti, hogy külsők nem vesznek részt az önkormányzó nagyvállalat igazgató tanácsában.

[62] Például az angol jogból lásd: European Community Act in The Public General Acts 1972; az NSZK-ból pedig a Gesetz zur Durchführung der Ersten Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften zur Koordinierung des Gesellschaftsrechts vom 15. 8. 1969. Bundesgesetzblatt Teil I., 1146—1151. old.

chanizmusa, vagy a gazdasági-jogi struktúra, egyértelmű válaszunk: a nagyvállalkozások belső mechanizmusainak elnagyolt rendezése az az alapvető ok, amelyre ez a gazdasági jelenség visszavezethető. Ez az elnagyoltság kifejezésre jut a számviteli rendszer áttekinthetetlenségében, ami lehetetlenné teszi a költségek nyilvántartását. Az, hogy az elnagyolt rendezés mellett még az államigazgatás operatív beavatkozásai is zavarják a vezető testületek munkáját; hogy az önállóságnak olyan alapkellékei sincsenek meg, mint amilyen az önálló tőkeáramoltatási jog; a devizaszámla; a méretcsökkentés lehetőségei államigazgatási kontroll nélkül — mind-mind olyan tényező, amely továbbra is akadálya annak, hogy a nagyvállalkozások ahhoz a státushoz jussanak a társadalomban (és a jogrendszerben), vezető testületeik pedig azt a felelősséget viseljék, amelyek gazdasági súlyuknál fogva megilletik, illetve terhelik őket.

*Cserba Lajos*

# Vázlatok a perbeli mulasztás szabályozásához

A polgári eljárás újraszabályozásának igényét elvileg több oldalról is felvethetik: szükségességét sürgethetik az elméleti szakemberek és a jogalkalmazók, mert a Pp. számos szabálya már nem felel meg a kor társadalmi viszonyainak. Az újraalkotás parancsa politikai döntésként, a jogalkotó részéről is megjelenhet, különösen abban az esetben, amelyben az utóbb említett döntési mechanizmus elkötelezte magát a társadalmi viszonyokat reformokkal segítő működése mellett. Ekkor ugyanis valamennyi fontosabb jogszabállyal érintett terület „szem elé kerül". A Pp-vel is ez történt. A minisztertanácsi határozat végrehajtása elkezdődött, de — véleményem szerint — menet közben az derült ki, hogy a jogalkalmazók részéről nincs sürgető igény az átfogó újraszabályozásra, másrészt az ismert gazdasági helyzetben nincsenek meg azok az anyagi eszközök, amelyek a jogszabályi reformmal együtt hoznának csak valódi javulást. Ennek híján azonban csak olyan formális megoldások várhatók, melyek a kitűzött cél elérését nem biztosítják. (Az eljárás gyorsítását, hatékonyságának javítását, a garanciális elvek betartása mellett.)

Úgy gondolom, hogy önmagában a jogszabályváltoztatással nem lehetséges a kormányzati döntések elvárásainak megfelelni, ugyanis ez a kérdés elválaszthatatlan a bírói munka színvonalának javításától, az erősödő kedvezőtlen tendenciák visszaszorításától (a bíróságok technikai felszereltségének romlásától, a fizetések vásárlóértékének csökkenésétől, a bírói kar személyi állományának nagyarányú fluktuációjától, a nemek arányának változásából következő kedvezőtlen hatásoktól stb.). A most említettek nem elemenként, hanem egymásra hatásuk következtében jelentenek gondot: nem csupán az igazságügyi szerveknek.

Úgy vélem, hogy ennek ismeretében gyakorlatias hátterűnek, nem pedig mulasztásnak foghatjuk fel az új Pp megalkotásának elhúzódását. A kodifikációs munkabizottságokat a meghosszabbodott határidő elmélyültebb elemző munkára kell, hogy ösztönözze. Nem árt azonban, ha szem előtt tartjuk azt a történeti tapasztalatot, amely arra figyelmeztet, hogy az elhúzódó kodifikációs munkák olykor a reform kifáradását hozzák, és az eredmény a hegyek vajúdásához hasonlítható.

Ha az új Pp megalkotásának elhúzódása nem tekinthető — a szó általánosan elfogadott jelentése szerint — „mulasztásnak", akkor ez a szerzőt, mint az egyik kodifikációs munkabizottság megbízott vezetőjét arra kell, hogy sarkallja, hogy a *mulasztással,* mint eljárásjogi ténnyel kapcsolatos kutatását és javaslatait minél teljesebben dolgozza ki. E vizsgálatnak ki kell terjednie e jogintézmény történeti és jogelméleti elemzésére, a hazai és a külföldi elmélet és gyakorlat bemutatására, végül pedig arra, hogy vannak-e ellentmondások a hatályos joganyagban.

A kodifikációs munka kezdetén át kell tekinteni azokat a rendező elveket, amelyek iránytűként szolgálnak a későbbiekben. A mulasztás jogintézményét, ha nem is tekintjük alapelvi jelentőségűnek, szabályai azonban a hatályos törvény corpusán végigkövethetők. Ha annak tartalma túlzottan szigorú, akkor nem csupán méltánytalanságot hozhat létre, de megnehezítheti az alanyi jog érvényesítését. Nem csupán jogtörténeti érdekességet, hanem fontos tanulságokat is rejteget, ha a jogintézményt megjelenésétől kezdődően napjainkig tekintjük át fejlődésében.

Figyelemre méltó, hogy a *görög városállamok* (közelebbről Athén) jogrendszere az eljárásban részt vevők mulasztását már ismerte és szankcionálta: egyrészt, mint a fél mulasztását, másrészt, mint a *bíró mulasztását.* Érdekes garanciális megoldást akart biztosítékul szolgáltatni a félnek a bírói mulasztással szemben. Ebben az időben ebbe a fogalmi körbe tartozónak vélték a bíró *vétkes* mulasztását és a rossz döntés meghozatalát.[1]

A bírói tisztet viselők a többi állami hivatalnokokhoz hasonlóan hivatali kötelességeikről kötelesek voltak számot adni. Ez az ügyek szaporodásával csak úgy volt lehetséges, ha a bíró feljegyzést vezetett a

*Cserba Lajos* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

[1] Az elöljáró, mint a bíró mellett működő hivatalnok megvizsgálta a keresetet, és ha azt előzetes (perfelvételi tárgyalásra) alkalmasnak tekintette, tárgyalásra tűzte ki, és arra az idézést személyesen kézbesítette. Ha a fél az idézésre a határnapi helyszínen nem jelent meg, mulasztási ítélet született, ha megjelent, egyezséget igyekezett létrehozni. Ennek sikertelensége esetén a thesmothetekkel egyetértésben — akik az eljáró számára a bírót kisorsolták — a tárgyalásra határnapot tűzött, s a feleket a bíróság elé vezette.

konkrét ügyekről. E jegyzetekre támaszkodva sikerrel számolhatott el ügyeivel évente vagy a hivatali ideje végén az ellenőrző testület előtt. Ebből fejlődött ki, és nyerte el mai formáját a tárgyalási jegyzőkönyv.[2]

Sokkal differenciáltabb szabályozást adott a *római jog,* melyből terjedelmi okok miatt itt csak két példával szolgálhatunk. *Gaius* már ismerte a mulasztásnak azt a formáját, melyet a felek együttes jelenlétének a hiánya eredményezett. A szabályozás azon a gyakorlatias felismerésen alapult, hogy a bíró megbízatása időhöz kötött, nevezetesen az őt kirendelő magistratus szolgálati idejéhez. Ha az ügy ez ideig elintézést nem nyerne, akkor az egy másik bíró előtt csak lényegesen nagyobb nehézségek árán lenne befejezhető. Ezért az ügy függőségét támogatni nem volt célszerű. Ha tehát a tárgyaláson egyik fél sem jelent meg, az ügy szünetelt, egy év eltelte után pedig megszűnt.[3]

(...) (Az 1911. évi I. tv. három év eltelte után fűzött a szüneteléshez ugyanilyen jogkövetkezményt.) Ha az alperes mulasztott az első tárgyaláson, akkor a korai jogfejlődés normái szerint a felperes 60 nap elteltével az alperes vagyonából kielégítést kereshetett.

*Iustinianus* törvénygyűjteménye szerint, ha az alperes az első tárgyalásról elmarad, elővezetésnek van helye, ha ez nem lehetséges, nyilvános idézésnek volt helye *(edictum).* A pert a bíróság a megjelent féllel tárgyalja, ítélete a kereseti követelés erejéig az alperes javaiba bevezeti a felperest. Csak hosszabb idő elteltével engedélyezett a javak értékesítése: addig az ideig e javak csupán biztosítékul szolgálnak.

Semmiképpen sem nevezhető véletlennek, hogy e szabályok java része arra az esetkörre vonatkozik, amikor a fél — közelebbről az alperes — nem jelenik meg a bíróság előtt. E tényt ugyanis a hatalom gyakorlója úgy értékelhette, hogy az alattvaló a távolmaradásával kétségbe vonja a bírói hatalmat, és engedetlenségével az alattvalói fegyelmet, hűséget sérti; veszélyezteti a kormányzat, az uralkodó tekintélyét.

A magyar jogfejlődés múlt század eleji állapotára az alábbi példa jellemző: Ha az alperes nem jelent meg, a vásári bíróság poroszlója által kézbesített — valójában szóban közölt — idézésre az új tárgyalási határnapra elővezették.[4]

E szigor az ésszerűség határáig visszaszorult, így ma már csak a Pp 299. § (1) bek. szerint a származásmegállapítási perekben és a 308. § (1) bek. szerint a gondnokság alá helyezés iránti perekben alkalmazható a féllel szemben az elővezetés. A területvesztés azonban nemcsak azért következett be, mert az államhatalom megosztani törekedett jogosítványait, és az objektív igazság kiderítését más módszerekkel is elérhetőnek vélte, hanem mert hosszú elméleti fejlődés és gyakorlati bizonyítékok arról győzték meg, hogy a mulasztást csak bizonyos perfajták esetében büntesse. Jól megfigyelhető ez a státusperek esetében, ahol a mulasztás hátrányosabb helyzetbe hozhatja a hanyag felet. (Felperes távolmaradása a házasság felbontása iránt indított perben, a már említett elővezetés lehetősége stb.)

Az ötvenes évek *szovjet perjoga* abból indult ki: mivel az állam érdeke az igazság kiderítése, ezért a fél jogait nem csupán a per megindításánál, hanem a pervitelnél is korlátozni kell. Az előbbire az ügyészi perindítás általános szabálya, az utóbbira pedig az szolgál például, hogy akár az első, akár a további tárgyalásokon nem jelent meg a fél, a korabeli szovjet bíró tárgyalni volt köteles. Tanulságul számunkra ebből az marad, hogy a mulasztást mint jogintézményt nem foghatjuk fel sematikusan, mert a gyakorlat bizonyítani fogja, hogy a konfekcionált szabályrendszer elszürkíti az eljárást. Olyan általános elvek kidolgozására van szükség, mely az adott perek vonatkozásában egyéniesítetten is képes szabályozni.

Figyelemre méltó, hogy az akkor hatályos magyar Pp nem mindenben vette át ezt a gyakorlatot, mely egyébként is sajátos keverékét adta a francia alapokon nyugvó jogfejlődésnek, és az új társadalmi rend által megfogalmazott követelményeknek.

E vázlatos történeti áttekintés is jelzi, hogy a polgári eljárásjog sem függetlenítheti magát kora társadalmától. Erre utal a jogi norma folyamatos változását párhuzamosan követő elméletek vizsgálatának tapasztalata is. Mint már fentebb jeleztük, az első elméletek a bíróság előtt való meg nem jelenés tényéből indultak ki, ezért e makacsságot úgy fogták fel, hogy azzal a fél lebecsüli a bírói hatalom gyakorlóját, valójában az államhatalmat, ezért a felet (tanút stb.) ennek megfelelő hátránnyal kell sújtani. Ezt példázza a *porosz* perjog, mely a felek peralapítási kötelezettségéről szól.

A múlt század derekán színesebbé válik az elméletek palettája. A mulasztást egyfelől mint ténybeismerést, másfelől mint jogelismerést értékelik a szerzők. Közös bennük az, hogy mindkét elmélet az államhatalom kizárólagosságát vonja kétségbe, és a pert úgy fogja fel, mintha olyan eljárásról lenne szó, amelyben az ellenérdekű felek az anyagi igazság keresése miatt egy harmadik — tőlük alig több jogosultsággal felruházott — személyhez fordulnak. Ha tehát mulasztást követnek el, akkor nem valamilyen kötelezettségüket szegték meg, hanem valamely őket megillető jogot nem gyakoroltak. Ez az új jogfilozófiai megközelítés tette a mulasztás kutatását a XIX. század egyik legnépszerűbb perjogi tudományos témájává.

*Plósz* Sándor sarkította ki az egyik álláspontot: Az államnak semmi közvetlen érdeke nincs a polgári perben, így az eljárást a független bíró és a két ellenérdekű fél aktivitására kell építeni. Ma már ez az elv aligha tartható. (Gondoljunk csak a Pp XXV. fejezetében a gazdasági perek külön szabályaira.)

A hosszú és ezernyi oldalakon át folyó vita bővebb elemzése helyett az ellentétes álláspontok jeles képviselőinek véleményét csak néhány sorban idézzük. Hans *Bülow* szerint az alperes perbe bocsátkozása nélkül is létrejön a per, melyet a keresetlevél és ennek közlése hoz létre. Hans *Schima* 1928-ban monográfiát szentel a kérdésnek, véleménye *Tóth* Károlyéval egyező: „Nem per az, melyet mulasztási ítélet rekeszt be."[5]

Ma már többen *Kovács* Marcell álláspontját vallják: Nincs gyakorlati jelentősége annak, hogy a perbebocsátkozás jog-e vagy kötelesség, mert mindkettő elmulasztása joghátránnyal jár. Nem maradhat emlí-

[2] *Cottelly* István: A bírák magánjogi felelőssége különös tekintettel a közép-európai jogfejlődésre és a közép-európai államok érvényes jogára. Budapest, 1938. Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda RT. Pécsett, 54—55. old.

[3] GAIUS IV. 104., 105.

[4] 1836. XVIII. tc. 9. §.

[5] *Tóth* Károly: Polgári törvénykezési jog. Budapest, 1923. 192. old.

tetlenül *Várady* Béla neve sem, ki 1942-ben Budapesten „A perbeli mulasztás jogi természete és szabályozásának irányelvei" címmel megírt munkájában magas színvonalon, kritikai elemzéssel tekintette át a tárgyra vonatkozó irodalmat.

Ma már a többségi álláspont a jog nem gyakorlását tekinti irányadónak. A vita azonban nem ért véget, hanem új formában folytatódott. Az alapkérdés: a meg nem jelenéssel a fél tényt ismer be, vagy jogot ismer el. Az előbbire az 1911. évi I. tv., míg az utóbbira az olasz perrendtartás a példa.

A nehézfegyverekkel folyó elméleti csata már régen elcsendesült, tapasztalatként hagyva hátra, hogy egy-egy jogintézmény jogfilozófiai kimunkálása nagyon fontos, de csak annyiban hatásos, amennyiben a hatályos anyag éveken át bizonyítja az elmélet életképességét. Az említett nézetek közös hibája az volt, hogy bár jogelméleti igénnyel, általánosságban világították meg a mulasztás sajátosságait, de fél mulasztásából indultak ki, és az ebből levont következtetésekkel alkalmazni próbálták más perbeli személyekre, sajátos pertípusokra, így a hatályos anyag nem is tükrözhette azt az egységes szemléletet, amit számonkértek tőle a vitázók. Az egységes szemlélet törvényes megjelenése tehát novelláris módosítások esetén nehezen vagy egyáltalán nem kivitelezhető, erre csak a törvény újjászerkesztése ad lehetőséget. Ez ad ugyanis alkalmat arra, hogy a rendező elvnek megfelelően e körbe tartozó normákat bonckés alá vegyék.

Az 1911. évi I. tv. a ténybeismerés „eljárásjogi vélelmének", mint jogtechnikai eszköznek az alkalmazásával tesz pontot az elméleti küzdelmek végére (mulasztási ítélet elleni felfolyamodás, perújítás), és külön szabályozta a bírák,[6] bírósági hivatalnokok,[7] a felek, a tanúk, a szakértők, a szemletárgybirtokosok, a pertársak jogi helyzetét, valamint a különleges perekben és a peren kívüli eljárásban a mulasztásra vonatkozó tényállásokat.

Az 1952. évi III. tv. a vizsgált jogintézmény szempontjából tisztogatást hajtott végre a korábbi joganyaghoz képest. Magáévá tette, sőt továbbfejlesztette *Magyary* Géza álláspontját,[8] mely szerint „Lehetetlen, hogy az állam, akit a bírói felségjog megillet, maga kövessen el valamiféle mulasztást." E szerző értelmezése szerint a mulasztást nem a bíróság, hanem a bíró — mint hivatalnok — követheti csak el. Az 1953-tól hatályos Pp továbbment, ezt is tagadta, így kihagyta a korábbi 435. §-t, mely szerint a perben eljáró bírósági hivatalnokot terheli az a költség, amelyet a bírósági hivatalnokok, bírák „nyilvánvaló vétségük által okoztak".[9] Ezzel egyfelől megerősítést nyert a bírói jogkör, másfelől az új szabályozás alapelve lett az önkéntes jogkövetés kiteljesedésének téves feltevése. Azt az elvet, hogy sem a bíró, sem a bíróság nem mulaszthat, érdekes módon épp a bírói gyakorlat törte át.

A Pp 3. § (1) bekezdésének megfogalmazása szerint: a bíróság köteles a felet, ha nincs jogi képviselője, a szükséges tájékoztatással ellátni és őt jogaira, illetőleg kötelességeire figyelmeztetni. Az első fokú tárgyalási gyakorlatot felejtő, az aktából ítélkező fellebbviteli bíróságok ezt indokolatlanul tágan értelmezik, amikor lényeges eljárási szabálysértésnek, hatályon kívül helyezési oknak tekintik azt is, ha a bíróság — a másodfokú bíróság rendelkezésére álló teljes peranyag alapján tett megállapítása szerint — elmulasztotta kitanítani valamely lényeges, vagy annak tűnő kérdésben a jogi képviselettel rendelkező felet. Ez a gyakorlat, mind praktikus, mind elvi okból téves. Az első fokú bíróságok ugyanis nem egy előkészített tényállást kapnak kézhez, mint a büntetőeljárásban, hanem a tényállás teljes tisztázását nekik kell elvégezniük. A bíró itt tehát rákényszerül arra, hogy saját bizonyítását nehezítse az előadottakat alátámasztó és cáfoló előadások folyamatos ütköztetésével. A kitaníttatásnak ezt a kényszerét elképzelhetőnek, sőt üdvösnek tartom az angolszász jogrendben, de a jelenlegi, hazai viszonyok között nem. Ezzel ugyanis a bírói felelősséget abszolutizáljuk, a jogi képviselőtől elfogadjuk a hanyagságot is, ami pedig nem szolgálhatja az eljárási fegyelem erősítésének meghirdetett elvét.

Manapság sokszor esik szó arról, hogy az 1968-as indítású gazdasági reform elveinek gyakorlati megvalósítása nem történt meg következetesen. Jelentős előrelépést jelentett, hogy az 1972. évi 26. tvr. a gazdálkodó szervezetek jogvitás ügyeinek elbírálását bírósági hatáskörbe adta, ugyanakkor e gazdálkodó szervezeteket kedvezményekkel igyekezett óvni a károsnak vélt hatásoktól. Témánkat illetően ezt példázza a Pp 365. § (3) bekezdése. A most említett törvényhely a gazdálkodó szervezetek egymás közötti pereiben a mulasztás jogintézményét korlátok között alkalmazza, hiszen az általános szabályok közül kiveszi a Pp 105. § (1), (2) és (3) bekezdését,[10] de ugyanez a tilalom áll fenn a 106—110. § és a 136—136/B és a 157. § d) pontjára nézve is.

Ha ennek a rendelkezésnek — mint elméleti törésnek — a gyakorlati megjelenését tekintjük át, láthatóvá válik a hatályos szöveg tarthatatlansága. Ugyanis, ha a gazdálkodó szerv ugyanolyan szolgáltatást magánszemélynek és egy másik gazdálkodó szervezetnek is végzett, és ebből jogvita keletkezett, és ha az első tárgyaláson a gazdálkodó szervezet, mint felperes nem jelent meg, akkor megszüntetésnek, ha alperesként nem jelent meg, bírósági meghagyásnak lehet helye. Ha az említett munkavégzés miatt egy másik gazdálkodó szervezettel kerül jogvitába, a fegyelmezett jogi tevékenységre serkentő ezen jogintézmények szóba sem kerülhetnek, tehát a fél nyugodtan mulaszthat, nem érheti őt emiatt jelentős hátrány. *Egyforma mércét* kellene alkalmazni a mulasztóval szemben: ez nemcsak elvi tisztázást jelentene, de megfelelne a jogpolitikai célkitűzéseknek is. Úgy vélem, hogy a megkülönböztetés ma már indokolatlan, és a Pp-kodifikáció jó alkalmat nyújt a tervutasításos gazdálkodás e megkövült jogi leletének a jogtörténeti tények közé sorolására.

A Pp 105. §-a szabályozza a mulasztást. E tör-

[6] A szankció adott esetben olyan szigorú volt, hogy ha a bíróság által kiküldött idézésből a tárgyalás kezdésének órája kimaradt, akkor a bíró a hivatali idő végéig köteles volt a megidézettekre várni. (*Kovács* Marcell: A polgári perrendtartás magyarázata. Második kiadás. Budapest, 1928. Pécsi Könyvnyomda RT. 924. old.)

[7] Mivel a kézbesítés szabályszerűségét a bírósági iroda felügyelte, és ha a kézbesítő közeg (bírósági szolga vagy a postás) a kézbesítés szabályait megsértette, vagy késedelmesen járt el, a bíróság elnöke őt pénzbírsággal sújtotta. A 6. sz. jegyzetben id. mű. 510. old.

[8] *Magyary* Géza Összegyűjtött Dolgozatai. MTA kiadása. Budapest, 1942.

[9] Ugyanígy kimaradt a 780. §, a választottbíróság késedelmeskedését szankcionáló szakasz.

[10] Ez utóbbi bekezdés vonatkozásában elfogadható a jogalkotó fenntartása.

vényhely módosítását az alábbiak szerint javasolom;

„Nem tekinthető mulasztásnak, ha a felet a perbeli cselekmény teljesítésében valamely köztudomású természeti esemény vagy más elháríthatatlan akadály gátolta." (105. § (3) bek.)

Álláspontom szerint szükségtelen a „vis maior" helyzet kettős megfogalmazása. Lehetséges, hogy az alapszöveg szerkesztésekor „köztudomású természeti események" gyakran gátolták a perbeli cselekmények teljesítését, ma már azonban ezt egybehangzónak véljük az elháríthatatlan akadállyal. Így az előbbi kiejthető az utóbbi fenntartása mellett, és ezzel egy szóismétléstől szabadítottuk fel a normát.

Tartalmát tekintve laza a kapcsolat a (4) bek. és a 105. § egyéb bekezdései között. A (4) bek. ugyanis kiemel egy mulasztási formát — a határidő elmulasztását — és ezzel kapcsolatban kifejti, hogy mely esetek nem tartoznak a mulasztás fogalmi körébe. A határidővel, annak számítási módjával, lejártával azonban a 103. § (5) bekezdése foglalkozik. Helyesebb lenne, ha azonos fogalmi körbe tartozó dolgokat egy helyen szabályozna a tervezet. A szövegjavaslat így hangzik: 103. § (5) bek.: „A határidő az utolsó nap végével jár le. A bíróság előtt teljesítendő cselekményre megállapított határidő már a hivatali idő végével lejár. A bírósághoz intézett beadvány a határidő utolsó napján, ajánlott levélként, mulasztás nélkül postára adható."

E szövegezés előnye, hogy elkerüli a beadvány előterjesztésére nyitva álló határidőre vonatkozó jelenlegi kettős szabályozást: a hivatali idő vége, illetve „legkésőbb" a postáraadás ideje. A hatályos törvény szövegezéséből az tűnik ki, hogy háromféle mulasztást kíván szabályozni a Pp: egyrészt általában mindenféle határidő elmulasztásáról szól,[11] másrészt a bíróság előtt teljesítendő cselekmény vonatkozásában, mind a határidőre, mint a határnapra vonatkozó mulasztásról, végül egy nevesített formáról, a beadvánnyal kapcsolatos kötelezettség elmulasztásáról. Ebből az tűnik ki, hogy a jogalkotó az általános fogalomtól a különös felé halad, ezért hogy mindezt a szövegezéssel is egyértelműbbé tegyük, célszerűnek látszik azonos bekezdésben elhelyezni a három esetet.

Terjedelmi okok miatt itt nincs mód arra, hogy a mulasztással kapcsolatban valamennyi említésre méltó kérdésre választ keressünk, hisz ez a jogintézmény elválaszthatatlan az emiatt bekövetkezett joghátrányra, illetve az annak elhárítására vonatkozó normáktól. A hatályostól eltérő szövegjavaslatnak összhangban kell lennie az igazolásra, a hiánypótlásra, vagy például a per befejezését nyilatkozat elmulasztásával késleltető félre, vagy jogi képviselőre vonatkozó más szabályokkal is.

Ehhez azonban annak az előzetes kérdésnek az eldöntése szükséges, hogy a jelenleginél szigorúbb eljárásjogi fegyelmet akar-e megvalósítani a törvényhozó, vagy megelégszik a hatályos anyag által biztosított eszközökkel. Ha az előbbi álláspont győzedelmeskedne, akkor pl. a 107. § (2) bek. változatlan formában aligha kerülhet be a tervezetbe, hisz az igazolási kérelemben a mulasztás okát és a vétlenség valószínűsítését kell előadni. Ha az új törvény többé már nem kívánja a mulasztót előnyben részesíteni, akkor nem elégszik meg a vétlenség valószínűsítésével, hanem annak bizonyítását kívánja meg, mint ahogy az számos európai, így az osztrák eljárásjogi törvényben is megtalálható.

Befejezésül szeretnék visszautalni a bevezetőben említett gondolatra: a kodifikáció elhúzódását csak akkor nem tekinthetjük mulasztásnak, ha a meghosszabbodott időben valamennyi — ezzel a feladattal megbízott — bizottságban intenzív és alapos munka folyik. Ha ez bármely okból meghiúsulna, akkor valószínűleg ki fog ütközni az ún. reformfáradtság, és a javaslat már nem fogja tükrözni a kezdeti kutatómunka hasznos részeredményeit.

[11] Pp 103. § (5) bek.

*Rácz Lajos*

# Államstruktúra és kormányzás a feudális abszolutizmusban

## I.

A feudalizmus utolsó periódusát szerte Európában a polgári forradalmak és egy új államstruktúra kialakulása követi, a közismert burzsoá állam, amely legklasszikusabb példáiban a polgári köztársaság államformáját ölti magára. Az is az általánosan elfogadott nézetek közé tartozik, hogy a burzsoá államok a polgári forradalmak által széttört feudális államszervezet romjain épülnek újra. Ám ha nemcsak szigorúan magát az átalakulási folyamatot, tehát a polgári forradalmat és az azt követő néhány évtizedet vizsgáljuk, hanem az időben visszafelé is teszünk lépéseket, akkor azt is láthatjuk, hogy az államszervezetben már a feudalizmus utolsó periódusában sorra tetten érhetők olyan elgondolások, intézmények és szervezeti megoldások, amiket eddig általában, mint a polgári állam kizárólagos termékeit szoktuk nyilvántartani. Tehát míg az eddigi általános álláspont szerint a gazdaság és az ideológiai szférában teremtődnek meg a feudalizmusban a polgári átalakulás feltételei, addig a mi meglátásunk szerint indokolt ilyeneket keresni a feudális abszolutizmus államszervezetében is. Legutóbb a magyar hadtörténetírás hívta fel a figyelmet arra a tényre, hogy hogyan kell értékelni a hadtörténetben is oly nagy előrelépésnek tekintett, a Nagy Francia Forradalom alatt elkezdődött új hadviselési módszert: „Az itt az érdekes és a hadtudomány és

*Rácz Lajos* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

hadtörténet elmélete és módszertana szempontjából fontos, hogy nem volt a francia forradalmi hadviselésnek egyetlen olyan eleme sem, amit a XVIII. századi katonai írók ne ismertek volna, és megvalósításukat nem szorgalmazták volna. Mindez azonban jámbor óhaj, tiszta elméleti spekuláció maradt mindaddig, amíg a háborút viselő, azt tápláló társadalom nem változott meg."[1]

Az abszolutizmust megelőző rendi képviseleti monarchiával, illetve az abszolutizmust követő polgári köztársaságtól való azonosságok és különbségek azok az ismérvek, amelyek az abszolutizmus időszakának kutatását és vizsgálatát indokolttá tehetik. Maga az abszolutizmus időszaka a történettudományi communis opinio szerint a XVI. század közepétől a XIX. század közepéig számítható. Ezen a nagy időintervallumon belül is lényeges különbség tapasztalható Európa nyugati és keleti fele között, hiszen az utóbbiban a XIX. század osztrák császársága és orosz monarchiája általában még az abszolutizmussal vagy bizonyos abszolutisztikus kísérletek felújításával fémjelezhető, míg a korszak nyugat-európai területein ez akkorra már csak történelmi rekvizitum. Ugyanakkor míg Nyugat-Európában az abszolutisztikus kormányforma nemcsak a központi irányítás egységét, hanem az egész állami élet egységesedését erőteljesen beindítja, s ezzel megteremti egyúttal a polgári egységes ún. nemzetállam feltételeit is, addig a kelet-európai abszolutizmusok egységes állami irányítás által egybefogott állami kereteket ugyan kialakítanak, de mindezt legfeljebb ún. többségi vagy uralkodó nemzet közreműködésével tehetik, s a polgári korszakot tipikusan feudális keretek által összetartott soknemzetiségű államokként érik meg.

Lényeges ismérve továbbá a feudális abszolutizmusnak, illetve ennek az irányítási formának, hogy a kormányzati mechanizmus egypólusúvá válik. Míg ugyanis a feudális rendi képviseleti monarchiában az uralkodó mellett a feudális rendek nemcsak kormányzati társként, hanem gyakran politikai ellenpólusként, mintegy „hivatalból" oppozícióként lépnek fel, addig a feudális abszolutizmus ilyen „hivatalos" oppozíciót nem hajlandó megtűrni. A kormányzásban a feudális abszolutizmus uralkodója egyedül saját magára, illetve az általa kialakított adminisztrációra hagyatkozik. Ily módon hangsúlyozottan előtérbe kerül a korábbi századokhoz képest is az uralkodó személye, ahogy azt a kutatások már korábban hangsúlyozták.[2] Mindezen nem csodálkozunk, ha hozzávesszük, hogy a kormányzati szakszerűséggel párhuzamosan nő nemcsak a kormányzatban részt vevő tanult személyek száma, de a kor uralkodóit is mind tudatosabban készítik fel már gyermekkorukban leendő uralkodásukra. Így megnő az esélye annak, hogy ezen érában több kiugró történelmi személyiség forduljon elő az uralkodók között. Viszont az uralkodói személyiség ilyetén előtérbe kerülése lehetőséget adott már korábban az abszolutisztikus kor és az abszolutisztikus módon kormányzó uralkodó személyének az „abszolutizálására" is, s ily módon arra is, hogy egyesek a már jelzett időhatárokon kívül (XVI—XIX. század) is keressenek korai vagy kései abszolút uralkodókat. Így e végletek jó példája lehet II. Frigyesnek az 1200-as években történő kormányzása Nápoly-Szicília királyságában, amelyben némelyek már az abszolutisztikus kormányzási mód korai felbukkanását vélik megtalálni.[3] Természetesen ezekkel a meglátásokkal nem kívánjuk tagadni olyan, az abszolutizmus korának kiemelkedő történelmi személyiségei jelentőségét, mint XIV. Lajos, Nagy Frigyes, II. Katalin, hogy Mária Teréziát és II. Józsefet ne is említsük.

Az uralkodó személyének fontossá válása nem máról holnapra következett be, hanem egy hosszabb fejlődés eredménye. Mindenesetre praktikusan az abszolutizmus korszakában került ez annyira előtérbe, amit a politikai praxeológiai szempontjából éppen a hatalom már említett egypólusúvá válásával indokolhatunk. Tulajdonképpen ebben az irányban az első lépések már a XV. századi Európában megtörténtek a központosított rendi képviseleti monarchiák kialakulásával. A nagy történelmi egyéniségek felbukkanása is jelzi ezt, mint a kor híres magyar uralkodója, Corvin Mátyás, akit többek között az uralkodói jogok ismételt megerősítése, valamint a feudális rendek közötti politikai harcokban való ügyes lavírozás, s egy erős királyi hatalom, és egységes Magyar Királyság, továbbá egy szélesebb keretű Duna menti monarchia megszilárdítási kísérlete miatt tart számon a történettudomány. A korban hasonlókkal kísérleteznek Franciaország királyai, illetve a másik jeles uralkodó, Aragóniai Ferdinánd. Érdekes, hogy ezek a kísérletezések nem maradtak hatástalanok a korabeli politikatudományra sem, s a XVI. század elején írogató hírneves firenzei nótárius, Niccolo Machiavelli már éppen nem a korábbi több évszázados keresztyén politikai-erkölcsi tanítás nyomán mintázza meg a tehetséges uralkodók mintaképét, hanem egy újfajta, addig inkább csak a kereskedőkre jellemző racionalitás — az államrezon, az államérdek alapján. Machiavelli kormányzási tanácsai során nemcsak korának közvetlen eseményeiből indul ki, s veszi onnan a példákat, hanem itt-ott kimondatlanul a közelmúlt történései is alapul szolgálnak tanácsai motivációjához. Így például, amikor a fegyverrel megszerzett ország kormányzását fejtegeti, azt mondja, hogy ha a meghódított terület „nyelvében, szokásaiban, törvényeiben különbözik az anyaországtól", akkor az uralkodó „Uralmának legbiztosabb támasza, ha maga is odaköltözik és új tartományának székhelyéről kormányozza hódítását."[4] Mintha csak Corvin Mátyásunknak az osztrák tartományok elleni harcát tanulmányozta volna a tudós szerző, hiszen közismert, hogy Bécs elfoglalása után Mátyás rögtön átteszi oda Budáról a székhelyét. Viszont ha nem is hivatkozik Mátyásra, a kor egyéb emlegetett, híresnek vélt uralkodói lépten-nyomon felbukkannak munkájában példaképpen.

Nyilván a korszak új szellemi áramlatával, a reneszánsszal és humanizmussal függ össze, illetve ezek evilági és emberközpontú világszemléletével, hogy egyrészt az addig majdnem tabunak tekintett témáról, az uralkodóról és a jó kormányzásról egyre több politikatudományi írás jelenik meg, s másrészt egyre több

[1] *Perjés* Géza: Clausewitz. Bp., Magvető. 1983. 26. old.

[2] W. S. *Holdsworth:* A history of english law. Vol. IX. London. 1926. 4. old.

[3] The New Encyclopaedia Britannica. Macropaedia. Vol. 7. The 15th Edition. 1974. 700. old. A Szicíliai Királyság „alkotmányának" megkonstruálása kapcsán írják róla: „Frederick's codes contained many ideas that anticipated enlightened absolutism and the centralisation of the state.

[4] *Machiavelli:* A fejedelem. In.: Machiavelli és Nagy Frigyes a fejedelemről. Ford.: Juhász Vilmos. Bp., Officina. 1944. 22. old.

a szerzők között a világi ember. Mindez messzemenően hozzá kell, hogy járuljon ahhoz, hogy az uralkodó kora középkori misztifikációjáról lehulljon a lepel, s az uralkodót elsősorban egy közösség tudatosan cselekvő, azt tudatosan szervező vezetőjének tekintsék. Jó példa ezekre Machiavelli mellett, Morus Tamás Utópiája vagy V. Károly nevelője Antonio Guevarának Horologium Principium-a. Bár ezek a munkák külső megjelenési formáikban nemegyszer őrzik a korai ún. Királytükrök formáját, mégis tartalmukban egy újfajta racionális szemlélet kétségtelen dokumentumai. A folyamat betetőzése végül is az abszolutizmus idején következik be, amikor már maguk az uralkodók kezdenek el a kormányzásról írogatni. Hivatkozhatunk itt Nagy Frigyesre vagy a Habsburg ház ismert alakjára, II. Józsefre.

A kormányzással kapcsolatos tanítások XVI. századi erjedésében minden bizonnyal közrejátszik az is, hogy igazán kimutathatóan ekkortól számít az állam kormányzása közügynek. Közelebbről e kor államelméleti tanításaiban felújulva megerősödik az ókori államkeletkezési koncepció, amely az állam létrejöttét az emberek társulási vágyában kereste. E tanítás modernizált formája azután a reneszánsz idején, mint szerződéses államfelfogás válik ismertté, amelyben a későbbi fejlődés során kétféle szerződést: az államalkotó és az alávetési szerződést is megkülönböztetik. Roppant lényeges e szerződéses felfogásban, hogy igazából itt nyer először világosabb megfogalmazást az egyes embereknek a hatalommal szembeni jogosítványa, amelyből majd kifejlődik a polgári korszakra a híres francia Deklaráció az emberi és polgári jogokról. Viszont maga a tanítás annyira részese lehetett már a reneszánsz korszak politikai gondolkodásának, hogy a legújabb magyar kutatások szerint sem lehet véletlen, hogy híres középkori jogkönyvünk, a Tripartitum szerzője Werbőczi István is az Aranybullában biztosított nemesi kiváltságok biztosítására alkotott ún. ellenállási záradékot a ius resistendit kiterjesztően értelmezve: az uralkodóval szembeni minden törvénytelen intézkedés elleni fellépés jogának tekinti.[5] Ennek az ellenállási jognak az alapja szintén a szerződéses államkoncepcióban keresendő, hiszen Werbőczi is úgy ír a magyarok elődeiről, a hunokról és azok tetteiről, ahogy már a XIII. század végén Kézai Simon a Gesta Ungarorumában, azaz e szerint már a magyarok elődei is úgy választottak maguknak királyt Attila személyében, addig pedig a hunok communitasa gyakorolta a törvényhozó, igazságszolgáltató és hadvezényleti jogot. Viszont e szerződéses hatalomátadási elmélet alapja legújabb kutatásaink szerint is teljesen a korabeli XIII. századi európai politikai gondolkodás szerves része, hiszen egyes megállapítások szerint e magyarországi teória tételes párhuzamai fedezhetők fel a korabeli francia Beaumanoir féle jogkönyvben.[6] Viszont a szerződéses hatalomátadásnak, mint teóriának szintén megvolt a maga neuralgikus pontja. Ugyanis a hatalomátadás kétféleképpen volt értelmezhető, s így is értelmezték, miszerint a hatalomátadás eredményeként megmaradtak bizonyos jogok a közösségnek, illetve egyes embernek, míg a másik felfogás szerint, ahogy az az angol alkotmánytörténetből közismert, a hatalomátadással minden jog az uralkodóra szállt át, a közösség vagy egyed semmivel nem rendelkezik.

Természetes, hogy az abszolutizmus kialakulása során az uralkodók az utóbbi teória, míg a közösség nevében fellépők az előbbi hívei. Jól reprezentálja ezt az ellentmondásos helyzetet, hogy II. József királyunk, aki egyértelműen az abszolutizmus tudatos alkalmazója a kormányzásban, s ily módon annak az elméletnek a híve, miszerint az alávetési szerződéssel a közösségnek semmi joga nem maradt, addig vele szemben a magyar állam korabeli modernizálását tervezgető magyar kancellária vezetői éppen a királyválasztás hangsúlyozásával az előbb említett Kézai, majd Werbőczi-féle hatalomátadási elmélet hívei, azaz szerintük az uralkodónak Magyarországon nem egyedül, hanem az országgyűléssel együtt kell kormányoznia.[7]

Volt olyan szemlélet, amely az uralkodó mellett országgyűlés (parlament) lététől vagy felszámolásától tette függővé, hogy beszélhetünk-e egy adott államban abszolutizmusról vagy sem. Ugyanis e teória szerint abszolutizmus és működő parlement kizárják egymást. Ám utólag úgy tűnik, hogy ez a végletes szemlélet csak korrekciókkal érvényes, hiszen maga az angol alkotmánytörténet minősíti a Stuartok kormányzatát abszolutizmusnak, holott a parlament ha megszakításokkal és kihagyásokkal is, de működött. Erdély XVII. századi történetéből tudjuk, hogy az abszolutizmusra hajló fejedelmei, mint Bethlen Gábor és I. Rákóczi György úgy oldották meg az országgyűléssel való együttműködést, hogy az egykamarás országgyűlésbe annyi hívüket hívtak meg személyre szóló fejedelmi meghívólevéllel, amely mennyiség alkalmas volt a vármegyék, székek és városok nevében fellépő követek ellenvéleményének ellensúlyozására, s a hozandó döntés majorizálására. Már e két példa is érzékelteti, hogy igazában abszolutista kormányzás és képviseleti szerv működtetése egy időben, egymást nem teljesen kizáró fogalmak. E szempontból az európai alkotmánytörténeti paletta igen színes. Spanyolországban II. Fülöp idejére megpróbálják az egyes tartományok rendi képviseleti szerveit visszaszorítani, azokat nem működtetni, de nyilván ennek ellentételezéseként a Spanyol udvarban az uralkodó mellett az egyes tartományok szerinti tanácsok külön sora működik,[8] amely bizonyos külön érdekek kifejezésére ha torzítottan is, de alkalmas. Másrészt e tanácsoknak az adott tartomány feletti legfőbb igazságszolgáltatási joggal való felruházása még csak jobban elősegítette a territoriális jogok fennmaradását. Közismert, hogy Franciaországban 1614 után a Nagy Francia Forradalomig nem hívnak össze országos rendi gyűlést, ám a tartományi rendi gyűlések még jó ideig működnek, majd az abszolutizmus idején rendszeresített nagy létszámú királyi tanácsadó testületek, amelyek éppen adókivetés stb. terén rendelkeznek jogosítványokkal, ha csökkentetten is, de valamiféle külön érdeket kifejezésre juttathatnak. Valójában csak a Habsburgok kelet-közép-európai területeiről,

[5] *Degré* Alajos: Az ellenállási jog története Magyarországon. Jogtudományi Közlöny, 1980. 6. sz. 369. old.

[6] *Szücs* Jenő: Társadalomelmélet, politikai teória és történelemszemlélet Kézai Gesta Ungarorumában. Gondolat. Bp., 1974. 413—557. old.

[7] *Hajdú* Lajos: II. József igazgatási reformjai Magyarországon. Bp., Akadémiai. 1982. 119—121. old.

[8] H. *Koenigsberger:* The Government of Sicily under Philip II. of Spain. London—New York. Staples. 1951. 73—116., 149—160. old.

illetve a cári Oroszországról mondhatjuk el, hogy hosszabb kihagyásokkal, vagy egyáltalán nem működhetnek országos képviseleti szervek (parlamentek).

Ezek alapján megkockáztathatjuk, hogy az abszolutizmus minősítésénél a parlament esetleges működése figyelembe veendő, de nem feltétlen minősítési feltétel. Tehát az abszolutizmus biztos jegyeit másutt kell keresni.

## II.

Az uralkodó személyének jelzett előtérbe kerülése általános jelenség az abszolutista korszak államaiban. Jeleztük, hogy a hatalom kilép a középkori burokból, s teljesen nyilvánvalóan mutatja a maga sajátosságait. Ez viszont egyúttal nem jelenti azt is, hogy eleinte teljesen felhagynánk a kora középkorból örökölt hatalomátadási processzussal. Sőt XIV. Lajos például éppen a koronázási szertartás különlegességeit, így Reimsben az angyalok hozta szentelt olajjal való felkenést használja fel arra, hogy formálisan is hangsúlyozza: e világi hatalmának egyetlen elméleti ellenpólusát, az Istent. Így magatartásában, kormányzásban senki másnak alávetve nincs, legfeljebb a valláserkölcs lehet számára irányadó. Az azután más kérdés, hogy XIV. Lajos száz évvel későbbi követői ezt az általuk korlátlannak vélt uralkodói hatalmat deklaratíve is a közjó, a közérdek, a nép boldogulása érdekében akarják felhasználni. A korlátlan uralkodói hatalom egyébként az államelméleti írók szerint is megáll, hiszen közismert, hogy a kor híres államelméleti írója, Hobbes éppen a szerződésekből vezeti le az uralkodói hatalom korlátlanságát.[9]

Az uralkodói hatalom korlátlanságát a feudális abszolutizmusban a hadsereg szavatolja. Szerte Európában akkor kezd igazában abszolút jelleget ölteni egy-egy királyi hatalom, amikor komolyabb állandó jellegű hadsereget szervez az uralkodó. Így midőn az uralkodói akarat kikényszerítésére rendelkezésre áll komolyabb katonai kontingens, amit szükség esetén fel is használnak, akkor már világos a főhatalom abszolutista volta. Nagyon is egyértelműen nyilvánul meg a hadsereg majorizáló szerepe a politikai folyamatokban, különösen az angol polgári forradalom kitörése kapcsán. Hiszen a parlament és az uralkodó közötti többéves politikai harc akkor jut el döntő szakaszába, mikor a király által elrendelt hadseregtoborzás során összegyűlő csapattestek élére a parlament küld katonai vezetőket, amivel saját hadsereget teremt maga számára.[10] Eleinte talán maguk a parlamenti tagok is úgy hihették, hogy ezen fegyveres erő birtokában az uralkodót tárgyalásra tudják rászorítani.

A hatalom militarizálódása jelentős változásokat eredményez mindenütt. Ugyanis állandósításuk maga után vonja „foglalkoztatási" szükségességüket is, azaz állandóvá válnak a háborúk. Továbbá szükséges a toborzás megszervezése, békeidőben állandó jelleggel való állomásoztatása, illetve az utánpótlás biztosítása érdekében stabil katonai körzetek kialakítása. E körzetek kialakításakor már nemigen vannak figyelemmel a hagyományos területi beosztásra, hanem a stratégiai fontosságra tekintettel kerülnek a katonai körzetek kialakításra. A katonai körzetek kialakításával párhuzamosan vagy gyakran azt megelőzően a pénzügyek fontosságára tekintettel általában külön pénzügyi területi egységek is kialakításra kerülnek. A katonai és a pénzügyeknek a központosított rendi képviseleti monarchia idejétől megfigyelhető preferálása azt eredményezi, hogy a legtöbb államban az abszolutista hatalom gyakorlásához szükségeltető állami egységes irányítást rendszerint e két igazgatási ágazat együttesével vagy egyikével, s nem a hagyományos, gyakran az uralkodó akaratától függetlenül is működő területi igazgatási egységek (grófság, megye, tartomány, vajdaság stb.) útján látják el. Mindez a képviseleti szervek háttérbe szorulásával együtt azt eredményezi, hogy a feudális tartományi különállás lényegi jegyei megszűnnek, s az legfeljebb csak külső formájában marad fenn. Hogy egy-egy, a feudalizmus korábbi időszakában létrejövő nagy államkonglomerátumból mely részek tudják megtartani korábbi önállóságukat, az függ még az igazságszolgáltatás mikéntjétől is, hiszen a korábbi igazságszolgáltatási szervek, tehát a különbíróséghoz tartozás esetleges fennmaradása egyúttal erősíti a tartományi különállást is. Nyilván hamar rájönnek erre a felismerésre a kor abszolutista uralkodói, s azt láthatjuk, hogy Európa-szerte egy-egy államon belül a feudális abszolutizmus stabilizálódásával párhuzamosan sort kerítenek nagyobb igazságügyi reformokra is, aminek kimondott célja az állami egység fokozása érdekében egységes bíráskodási rendszer megvalósítása. Így láthatjuk ezt a XVIII. század Poroszországában, de az osztrák Habsburgok Duna menti országaiban is. Ezen jelzett igazságügyi reformok érdekessége, hogy általában a központi bíráskodás modernizálásával együtt új bírósági kerületek kialakítására is sor kerül, s az már rendszerint szintén nem fedi a régi állami területi beosztási egységeket, hanem új szempontok, közlekedés és geográfiai adottságokra tekintettel kerül kialakításra.[11]

Láthatjuk tehát, hogy három lényeges területen: hadsereg, pénzügyek, bíráskodás leggyakrabban nem a hagyományos területi egységekben folyik az irányítás, hanem azoktól függetlenül, így a feudális abszolutizmusnak ez a fajta, a központi irányítás fokozott hatékonyságára való koncentrálása már eleve megkérdőjelezi a rendiségtől örökölt képviseleti szervek működésének racionalitását. Egyúttal az elmondottakból az is következik, hogy amennyiben a jelzett három szférában az abszolutista kormányzat hatékonyan tudja működtetni az általa kiépített állami mechanizmusát, úgy szükségtelen formálisan is felszámolni az örökölt rendi képviseleti intézményeket, mivel azok előbb-utóbb maguktól funkciójukat vesztve megszűnnek, s legfeljebb egy-egy tartományban vegetálhat-

[9] Thomas *Hobbes:* Válogatott szemelvények Leviathan vagy egyházi és a polgári állam anyaga, formája és hatalma... In.: Morus, Bacon, Hobbes, Locke. Szerk.: C. I. Gulian és I. Banu. Ford.: Bodor András. Művelt Nép, é. n. 131. old.

[10] A hadsereg fontosságának korai felismerésére lásd: N. *Machiavelli:* 1944. 311. old.: „... a próféta fegyverrel a kezében mindig diadalt arat, de a fegyvertelent elpusztítják.": továbbá T. *Hobbes:* i. m. 122—126., 129. old. „Kard nélkül a szerződések üres szavak..."

[11] A francia bíráskodási körzeteket lásd: The New Encyclopaedia Britannica. vol. 7. 41. old.: míg a magyarországi igazgatási egységek kialakításának II. József alatti formáit: *Hajdú* Lajos: 1982. 105. old., ahol a szerző szerint II. József egy katonai térképre vezette rá az új igazgatási egységek határait.

nak, ahol a központi hatalomtól való távolság s netán stratégiai fekvés miatt továbbra is van létjogosultsága a tartományi különállás fennmaradásának. Jó példa erre a spanyol korona országaiból Szicília külön kormányzata, vagy az osztrák Habsburgok Duna menti országaiból a török idők utáni Erdélyi fejedelemség.

A feudális abszolutizmusnak a hagyományos állami területi beosztás elleni mondott „intervenciójából" két dolog is következik. Egyrészt a három igazgatási ágazat külön, modern szempontok szerinti kialakítása már alapul szolgál a jövendő burzsoá korszak polgári államának egy új racionális, egységes állami területi beosztás kialakítására. Világosan láthatjuk ezt a francia departementek esetében. Másrészt a hagyományos feudális territóriumok ilyesfajta negligálása nagy segítséget jelent mindenféle feudális partikularizmus felszámolására, s óriási lépést tesz egyúttal előre az egységes, modern értelemben vett nemzetállam megteremtése irányában. Hogy persze nem minden, a feudális korban egybegyűjtött államkonglomerátumból jön létre a polgári korszakra egységes nemzetállam, hanem különösen Közép- és Kelet-Európában éppen a régi nagy országcsoportok kis nemzetállamokra való széthullása figyelhető meg — ez még további vizsgálatot igényelne, amire itt nincs módunk.

## III.

Az állami életben a feudális abszolutizmus idején bekövetkező változásokból még a közigazgatás és egyáltalán maga az állami irányítás mikéntje érdemel figyelmet. Azzal a ténnyel ugyanis, hogy a hagyományos területi igazgatási egységek háttérbe szorulnak, következik az általuk korábban végzett tevékenység hanyatlása is. Ugyanakkor nemcsak az állami beavatkozás hoz létre változást a régi kora középkorból örökölt feudális keretek között, de a kapitalizálódó tendenciák hatására a társadalom egész korábbi életkerete kezd fellazulni. Különösen az addig viszonylag stabil falusi közösségek, lakóinak az iparba áramlásával kezdenek megbomlani. Hasonló változás a városi életben is tapasztalható. Mindezek együttesen azt hozzák magukkal, hogy egy sor olyan feladat marad ellátatlanul, amit korábban a régi közösségek keretében addig megoldottak. Így az új nagy gazdasági és társadalmi mozgások hatására fokozódik a szegények, éhezők száma, s előbb-utóbb Európa-szerte egy-egy járvány után szükségszerű feladatként jelentkezik a szegény ügy szervezett ellátása. Nemkülönben a fokozott városba áramlás és a nagy ipartelepek melletti munkástelepek nyomása következtében jelentkezik az egészségügy egységes szervezésének, irányításának igénye. Korábban e feladatok jó része központi beavatkozás nélkül megoldódott, így például magyar főurak még a XVII. századi végrendeleteikben is szükségét érzik rendelkezni kórházról, ispotályról, szegények gondozásáról.

Ugyanakkor az állami beavatkozás olyan területeken teremt új feladatokat, mint az egyház és iskolaügy. Az egyházi vagyon sok helyen bekövetkezett szekularizációja eredményeként előbb-utóbb központi feladatként jelentkezik az iskolák egységesítése, az iskolaügy állami szabályozása. Nemkülönben még a legkatolikusabb országokban is közismert jelenség, hogy az abszolutista korszakban az uralkodó, akárcsak a kora középkorban, kiterjeszti az egyház feletti gyámkodását. Jól mutatja ezt a kialakuló spanyol birodalom esete. II. Fülöp már eléri, hogy az Indiákon is az uralkodó nevében, mint az ottani egyháznak főpatrónusa, a gyarmat világi vezetője a király nevében gyakorolja az egyházak feletti felségjogokat. Még tovább megy II. Fülöp a Szicíliai Királyságban, ahol egy XII. századi pápai bulla feleleventésével, magát mint Szicília királyát egyúttal a pápa legátusának tekinti. Ezen tisztség alapján még a szicíliai egyházi bíróságok apellációiban is végső fokon a király, mint pápai legátus által kiküldött bíróság dönt, rendszeresen világiak közreműködésével, s ami a lényeg, a Római Szentszék kikapcsolásával. Olyasfajta independentiát ér így el a kutatások szerint II. Fülöp Szicíliában katolikus mezben, mint VIII. Henrik a korabeli Angliában protestáns külsővel. Majdnem ilyen széles jogokat gyakorol II. Fülöp a szűkebb értelemben vett Spanyol Királyságban is az egyházak felett. Sőt midőn e széles királyi jogok miatt a Szentszékkel romlik a spanyol viszony, a királyi tanács elnöke önérzetesen kijelenti, hogy: „There is no pope in Spain."[12] Hasonlóképpen XIV. Lajos harcos gallikanizmusa[13] nem kis mértékben játszott szerepet abban, hogy a Nagy Francia Forradalom idején mihamar szekularizálják az egyházi vagyont, s a papokat kvázi állami tisztviselőnek tekintve fizetésüket az állam folyósítsa. Az egyházi ügyek állami irányítása szükségszerűen felvetette az erre specializált állami irányítás kialakítását.

Mindezeknek az ellátása éppen a hagyományos keretek fellazulása miatt az államra hárult, állami feladatként jelentkezett. A helyzetet még csak fokozta, hogy az abszolutizmus az az időszak, amely éppen állandó hadserege, valamint a megnövekedett állami feladatok ellátása miatt kénytelen egyre jobban fokozni az állam bevételeit. Mivel ezt nem mindig tudja felemelt adóztatással megoldani, így annak vagyunk tanúi, hogy az állam elkezd intenzíven bekapcsolódni a gazdasági életbe nemcsak monopóliumok osztogatásával, hanem bizonyos területeken közvetlen gazdasági tevékenységével próbálja akár még a közvetítő kereskedelem hasznát is kialakítani, s azt magának megszerezni. A gazdasági folyamatok szervezésével együtt jár szükségszerűen az egyre fontosabbá váló közlekedés, hírközlés állami feladatként való jelentkezése is.

Ma is csak csodálkozhatunk, hogy ezt az óriási feladatdömpinget, amely viszonylag rövid idő alatt nehezedett a kor abszolutista államaira, hogyan voltak képesek ellátni. Jutott belőle bőven az uralkodókra is. Mindennapos munkavégzésük nem kis teher, s akárcsak legkisebb hivatalnokuk, naponta intézik az akták tömegét, mint az állam legfőbb tisztviselői. Így látták már ezt a korabeliek is.[14] Egyúttal viszont még arra is futotta az idejükből, hogy fő szaktanácsadóként propagálják az új világ felfedezésével bekerülő mezőgazdasági terméket, mint a krumplit, cukorrépát Nagy Frigyes, vagy a selyemhernyót II. József.

---

[12] H. *Koenigsberger:* 1951. 145—148. old.

[13] The New Encyclopaedia Britannica Macropaedia. vol. 7. 641. old., ahol többek között ezért is írják XIV. Lajosról: „... might suggest a modern dictator than a 17 th century king."

[14] E. N. *Gladden:* A history of public administration. vol. II. London. 1972. 165. old.

Természetesen ezzel az óriási feladattömeggel az uralkodók nem egyedül birkóztak, abban komoly segítség szervezetten állott rendelkezésünkre. Ahogy már másutt jeleztük, II. Fülöp kormányzása óta Európában egyre inkább elterjedőben volt a különböző tanácsokkal, tehát a testületekkel való kormányzás. Ahogy hanyatlott az abszolutizmus erősödésével a hagyományos képviseleti és más rendi szervek szerepe, úgy nőtt az uralkodó közvetlen bizalmát élvező, általa kinevezett, s lehetőleg mindig elérhető tanácsosok jelentősége. A tanácsosok szerepét már Machiavelli is felettébb hangsúlyozta sokat emlegetett munkájában, de a sort folytatni lehetne más államelméleti írókon keresztül. A politikai gyakorlatban, különösen Franciaország erre a jó példa, hogy a legfontosabb ágazatokban, így a pénzügyekben és hadügyekben létrehozott tanácsok bírnak az egész állami életet befolyásoló ügydöntő hatáskörrel.[15] Megmaradnak ugyan a régi kora középkorból örökölt királyi tanácsok, ám ezeket felduzzadt taglétszámuk miatt előbb-utóbb csak a bíráskodási funkcióra használják.[16]

A jelzett tanácsok álltak a legfontosabb igazgatási ágazatok élén, azoknak mintegy hierarchizált csúcsszervét alkotva. Tevékenységük ellátásához igen fontos volt a szakszerűség, s előfeltétele a szakmai képzettség, s így ilyen értelemben már a modern közigazgatás alapformáját láthatjuk bennük megvalósulni. Különösen, hogy az abszolutizmuskori közigazgatás Európa-szerte hierarchizált, s felülről egy központból irányított szervezetrendszerekként jött létre. Már ez az irányítási forma is szükségképpen idegen a rendi képviseleti szervek tanácskozási gyakorlatától, ilyen szervek által nem irányítható. Így ha még netalán meg is maradtak valamilyen oknál fogva rendi képviseleti szervek egy-egy államban, az új igazgatási hálózat irányítása és ellenőrzése szinte törvényszerűen kicsúszott a kezükből, éppen az igazgatási szakemberekkel szembeni kellő szakértelem híján. Ezért is dönthet úgy II. József Magyarország igazgatási megreformálásának tervezésekor, hogy az új szisztémában nem ad helyet az országgyűlésnek. Vele szemben pedig a kancellária azt bizonyítja, hogy jól fölkészített országgyűléseknek igenis van értelmük.[17] Ám nemcsak II. József áll idegenkedve az ilyen rendi gyülekezetekkel szemben, hanem egy sor abszolút uralkodó kortársa. Ami természetes is, hiszen az abszolút uralkodó teóriája szerint ő legfeljebb az Isten előtt tartozik felelősséggel.

Viszont az állami irányításnak ez a kontrollnélkülisége óhatatlanul nagy veszélyeket rejt magában. Különösen akkor láthatjuk ezt, amikor a hierarchizált állami irányítás csúcsán álló uralkodó nem kiemelkedő egyéniség, vagy akadályozott az ügyek irányításában, hogy milyen nagy szerepet játszhat ilyenkor helyette egy-egy mindenható miniszter vagy az igazgatási csúcsszerv szakmai főnöke, a kancellár, hogy csak Richelieut, Mazarint avagy Metternichet említsük. Az abszolutista rendszerek mindenféle belső ellenőrzéstől viszolyognak, így az oppozíciónak mindenképpen útját kívánván állni, még a sajtót, könyvnyomtatást is cenzúra alá fogják. Így érthető, hogy az abszolutizmust felváltó polgári rendszerek egyik legfontosabb követelése a parlamentnek felelős kormányzás és a cenzúra eltörlése. Érdekes viszont, hogy azokban az államokban, ahol sokáig van politikai lehetőség az abszolutista kormányforma fennmaradásra, ott maga a legfelső irányítás kísérletezik belső kontroll létrehozásával. Figyelemre méltó ebből a szempontból a cárizmus ügyészségi rendszere. Nincs itt módunk elemezni, hogy a svédek által felállított ombudtsman mennyire sorolható az ilyen indíttatású ellenőrzés körébe.

[15] E. N. *Gladden:* vol. II. 1972. 142—158. old.

[16] *Ember* Győző: Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig. Bp. 1946. 48—60. old.

[17] *Hajdú* Lajos: 1982. 120—121. old.

# SZEMLE

*Hajdú Lajos*

## Zsarnay Sándor 1928—1987.

Márc. 11.-én szívroham következtében elhunyt Zsarnay Sándor, a Jogi Továbbképző Intézet adjunktusa. Sokan ismerték még a mozgalomból, majd 1974 után a továbbképző tanfolyamok szervezőjeként. Ezrek tanulmányozhatták azt a kilenc kötetet, amelyet (társszerzőkkel) 1975 és 1982 között a munkaszervezés, valamint a jog kapcsolatáról, az üzemi balesetekből eredő jogi kérdésekről és más — a továbbképzés ügyét szolgáló — jogi problémákról írt. Sokoldalú ember volt. Évtizedeken át tevékenykedett a szakszervezeti mozgalomban és eredményes munkáját több kitüntetéssel értékelték. De a jogi folyóiratok olvasói is ismerhették nevét, hiszen számos tanulmánya jelent meg (a Jogtudományi Közlönyben négy) Japán állam-, illetve jogtörténetének különböző kérdéseiről. E kutatásainak eredményét összegezte az 1984-ben megvédett és a japán jogrendszer fejlődésének sajátosságait elemző kandidátusi disszertációjában is. De nemcsak a jogtörténet kérdései foglalkoztatták. Ezt tanúsítja — egyebek között — két (japán témát feldolgozó) rádióhangjátéka és több cikke is, amelyben e dinamikusan fejlődő távoli ország (szemünkben olykor egzotikusnak tűnő) életének egyik-másik jellegzetességét ismertette meg a magyar olvasóval. Harmadszázados „szerelmének" betetőzését jelenti épp hogy befejezett monográfiája („Japán állam- és jogrendszerének fejlődéstörténete"), amelynek továbbcsiszolására, megjelentetésének előkészítésére már nem adott időt számára a sors. Pályafutása során sok akadályt kellett leküzdenie, nem mindenki nézte jó szemmel, hogy gyakorlati munkájához nem szorosan kapcsolódó tudományos kutatásokat végez. Talán ezek az ütközések is siettették korai távozását. Halálával nagy űrt hagyott maga után és — sajnos — tevékenységét nem folytatják tanítványok. Sokan fogunk rá emlékezni szeretettel és tisztelettel.

*Hajdú Lajos* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

*Balásházy Mária*

# A KGST 1976-os Egységes Rendelkezése a nemzetközi gazdálkodó szervezetek alapításáról, működéséről és a magyar jog kapcsolata

## 1. Bevezetés

E munka alapvető célja, hogy fő vonalakban összevesse a KGST társulási jog megoldásait a magyar jogi szabályozásban meglévő társulási formákkal, az alapvető azonosságok, de elsősorban a különbségek kimutatása révén.

Az összehasonlításnál csak a polgári jogi formákra vonatkozó szabályokkal foglalkozom, pénzügyi, munkajogi és egyéb szabályokkal nem. Nem térek ki az Egységes Rendelkezések azon többletszabályaira, amelyek a szervezetek nemzetközi jellegéből adódnak, abból, hogy olyan fogalmakat kell tisztázni, amelyek a működéshez elengedhetetlenül szükségesek, az egyes jogrendszerekben azonban más normákban kerültek kimondásra (pl. jogi személy jogai stb.). Az összehasonlításnál pedig az egyes szervezeteket meghatározó alapvető sajátosságokat emeltem ki. Azokat a sajátosságokat, amelyek meghatározzák a szervezetet alapítók arra vonatkozó döntését, hogy az egyik vagy másik társulási formát választják-e. Ebből adódóan részletkérdésekkel nem foglalkoztam, azért sem, mert teljes megfelelést nem is lehet két jogszabályon számon kérni.

Az összehasonlításnál abból a fikcióból indultam ki, hogy az Egységes Rendelkezések a jogi norma rangjára emelkedtek. Ez alapján a társulások alapításának két módját lehet megkülönböztetni: a társulásban tagként részt vevők között polgári jogi szerződéssel való szervezet-létrehozatalt és a nemzetközi egyezménnyel való alapítást. Ez utóbbi esetben az alapítóknak meg van az a jogosultságuk, hogy az Egységes Rendelkezésektől széles körben eltérjenek. A nemzetközi egyezménnyel való alapítás során az egyezmény részesei sajátos és egy-egy szervezetre egyedileg jellemző szabályokat állapíthatnak meg, ezért az összehasonlításnál értelemszerűen nem foglalkoztam a nemzetközi egyezménnyel közvetlenül alapított társulásokkal. (Az általános szabályoktól való eltérés — a diszpozitivitás miatt — megengedett a magyar jogban is. Az összevetés tehát nem a lehetséges formák teljességére, hanem a normatív szabályozásra vonatkozik.

## 2. Néhány szembetűnő sajátosság

### *2.1. Jogi norma és a szervezeti belső norma*

Az Egységes Rendelkezésekben a magyar joghoz viszonyítva nagyobb hangsúlyt kap az *alapszabály*. (Jellemző módon — s ez utal a KGST-tagországok társulási jogi gondolkozásmódjára — az alapszabály fogalma és tartalmi sajátosságai is részvénytársasági eredetre utalnak. Vö.: magyar kereskedelmi törvény 157. §.) Az Egységes Rendelkezésekben a társulás szervezetét és működését az a polgári jogi szerződés határozza meg, amellyel a tagok a nemzetközi gazdálkodó szervezetet létrehozzák és az alapszabály. Az alapszabály tartalmilag szélesebb területet szabályoz, mint a magyar fogalmak szerinti szervezeti és működési szabályzat, mivel nemcsak a társulásban kialakult belső működési mechanizmust szabályozza, hanem olyan kérdéseket is rendez, ami az alapítók egymás közötti viszonyára van kihatással. Ezeket a kérdéseket a magyar tételes jog vagy a jogszabályban közvetlenül rendezi, vagy a társasági szerződésbe utalja. Így pl. az alapszabály rendezi a vezető szerv összehívásának rendjét (nálunk a 9/1978. (II. 1.) MT sz. rendelet, továbbiakban Vh. 9. §); az ülések gyakoriságát (nálunk az 1978. évi 4. sz. tvr., továbbiakban GT 12. §). Ugyancsak az alapszabály rendezheti a tag vagyoni hozzájárulásának mibenlétét, azt, hogy vagyonként lehet értékelni értékkel bíró jogot, ipari tulajdonjogot stb. Nemzeti jogunk ezt ugyancsak jogszabályi szinten deklarálja (GT 27. §). Az Egységes Rendelkezések az alapszabály rendezési körébe utalja a tagnak kilépés vagy kizárás esetén visszajáró szolgáltatás megállapításával kapcsolatos kérdéseket. (Nálunk ezt jogszabály rendezi, Vh. 20. § (1)). Az alapszabályban kell továbbá megállapítani a résztvevők betétszolgáltatási rendjét és ennek határidejét. A magyar jog szerint ezt a társasági szerződésnek kell rendezni. Míg az Egységes Rendelkezések szerint a betét értékelésének rendjét az alapszabály rendezi, azt nálunk — és ez garanciális jellegű kérdés — a kogens jelleggel bíró 22/1978. (IX. 19.) PM számú rendelet. Az alapszabály rendezheti annak a következményeit, ha a résztvevő tag a betétszolgáltatási kötelezettségének nem, vagy nem megfelelően tesz eleget, ugyancsak alapszabályi rendezés alá eshetnek a vezető szervek egyhangú döntést igénylő kérdései. Ezeket nálunk a jogszabály és az ezen alapuló szerződés rendezi.

Mindezek a kérdések témánk szempontjából azért jelentősek, mert a magyar jogi megoldáshoz viszonyítva az *Egységes Rendelkezések bizonytalanabb működési kereteket biztosítanak a társulás számára.* A hazai jogunkban ugyanis a társulás szervezeti kereteire vonatkozó jogszabályi előírások kogensek, a többi kérdést a szerződésnek kell rendezni, és a rendezéstől a felek nem térhetnek el. Más kérdés, hogy a rendezés mikéntje a felek döntési autonómiájába tartozik. A garanciális szabály azonban hazai jogunkban adott, ugyanis a társasági szerződésre is a PTK szerződési szabályai az irányadóak. (A szerződés két vagy több fél egybehangzó akaratnyilvánítása.) Az Egységes Rendelkezések nem egyértelműek, mivel csak jogszabályi értelmezés révén lehet eljutni odáig, hogy az alapszabály elfogadására is a szerződés szabályait kell alkalmazni. Az Egységes Rendelkezések 12. § 2. pontja csak annyit mond, hogy az alapszabályt az alapító szerződéssel egy időben fogadják el a felek, de hogy mi módon, arról már hallgat. Nem homályt oszlató a 12. § 3. pontja sem, amely arról rendelkezik, hogy az alapszabályban kell meghatározni az alapszabály módosításának rendjét. Az Egységes Rendelkezések szerint az alapszabály módosítása és kiegészítése egyhangú döntést idényel, ebből lehet csak következtetni arra, hogy az elfogadásra is a szerződéskötésre vonatkozó szabályok, tehát az egyhangúság az irányadó. Mindezzel pedig azért kell részletesen foglalkozni, mert a részvénytársasági szabályok szerinti (sőt a szövetkezeti szabályok szerinti) alapszabály elfogadásához sem szükséges valamennyi részvényes (szövetkezeti tag) hozzájárulása.

### *2.2. Az Egységes Rendelkezések nemzeti jogra utalása*

A nemzeti jogok előírásainak a nemzetközi gazdálkodó szervezetekre való alkalmazása kettős irányú. Egyrészt maguk az Egységes Rendelkezések írják elő a nemzeti jog alkalmazását, másrészt a 89. § tartalmazza az ÁSZF 110. §-ához hasonló kollíziós szabályt.

Az Egységes Rendelkezések *nemzeti jogra való utalása* általánosságban azt

*Balásházy Mária* egyetemi adjunktus, MKKE Gazdasági Jogi Tanszék (Budapest).

a célt szolgálja, hogy a nemzetközi gazdálkodó szervezet a működés országának jogrendjébe megfelelő módon be tudjon illeszkedni, olyan státust biztosítson, mint amivel a székhelyország más gazdálkodó szervezetei rendelkeznek. Ilyenek a nemzetközi gazdálkodó szervezet alapítására vonatkozó előírások: az alapítás módjára nézve (engedélyezés, bejegyzés); az üzemi demokrácia formáit szabályozó előírások; az amortizáció mértékének meghatározása; a kötelező pénzalapok képzését szabályozó előírások; a devizaszabályok; a vagyoni jogok védelme; a nemzetközi gazdálkodó szervezet vagyonára vezethető végrehajtás szabályai; a megszüntetés rendjére vonatkozó előírások (nyilvántartásból való törlés). A nemzetközi gazdálkodó szervezet és a székhelyországbeli tag közötti vitát ugyancsak a belső jog alapján kell rendezni. A székhelyország joga az irányadó a fiókintézmény létrehozásánál.

Az Egységes Rendelkezések *kollíziós szabálya* szerint a jogszabályban nem, vagy nem teljes mértékben szabályozott kérdésekre, ha ezek az alapító szerződésben vagy az alapszabályban nem lettek eldöntve, a székhelyország anyagi joga alkalmazandó a jogi-személy-egyesülésre, közös vállalatra vagy fiókintézményre. E kollíziós szabály azonban nem fog alapot adni a felmerülő kérdés tartalmi rendezésére.[1] Kétségtelen, hogy kijelöli az alkalmazandó jogot, csakhogy e kijelölés nem egyéb, mint a ténylegesen felmerülő szabályozatlan kérdés formai, látszólagos rendezése. Utalni kell arra ugyanis, hogy a szocialista országok társulási joga vagy kiforróban van, vagy az azonos elnevezésű társulási forma pl. egyesülés, merőben más jellegű szervezetet takar, mint az Egységes Rendelkezésekben megcélzott társulási forma. Természetesen más és más megoldásra fog vezetni (ha egyáltalán elvezethet valahová) a kollíziós norma alkalmazása Magyarországon és például a Szovjetunióban, ha mondjuk abban a kérdésben merül fel rendezendő probléma, hogy a kisebbségben maradt fél jogvédelme érdekében milyen tartalmú kereseti kérelemmel fordulhat bírósághoz, vagy a társulások állami felügyelete mit jelent, a felügyeletnek milyen eszközei vannak, a társulás tagja fordulhat-e jogvédelemért a székhelyország államigazgatási szerveihez, és milyen tartalmú kérelemmel.

Problémát jelent még Magyarországon is eljutni az alkalmazandó jogig. Joggal merül fel ugyanis az a kérdés, hogy ha például az Egységes Rendelkezések alapján közös vállalatot alapítottak a felek és a nem szabályozott kérdésben a magyar joghoz kell folyamodni, az azonos elnevezésű közös vállalat vagy a tartalmilag közelebb álló betéti társulás szabályait kell-e alkalmazni.

A kollíziós norma alkalmazásának akadálya tehát egyfelől az, hogy egyes országokban ilyen társulások egyáltalán nincsenek, más országokban több is van belőlük. S ha mindehhez még hozzátesszük azt, hogy e mögöttes jogok állandó változásban vannak, ez áttételesen működési bizonytalanságot eredményezhet a nemzetközi gazdálkodó szervezeteknél.

### 3. A szervezeti formák

*3.1. Közös vállalat*

Egy társulás jellegi sajátosságait elsősorban a társulás tevékenységének jellege, a létrehozó tagok felelőssége és a jogi személyiség határozza meg. E tartalmi jegyeket alapul véve vizsgáljuk az Egységes Rendelkezésekben szabályozott társulási formák és a magyar jog által leírt társulási alakzatok összefüggéseit. Az Egységes Rendelkezésekben a gazdálkodó tevékenységet folytató jogi személy korlátolt felelősségű közös vállalat, magyar megfelelője a betéti társulás.

*3.1.1. A tagság köre.* A két szervezeti forma tagságának köre megegyezik, mivel a nemzetközi *gazdálkodó* szervezetekben az erre jogosult gazdálkodó szervezetek vehetnek részt. A jogosultságot pedig a nemzeti jogszabályok határozzák meg. (Nálunk a Ptk. 685. § c) pontja.)

*3.1.2. A közös vállalat létrejövetele* a magyar jognak megfelelően háromlépcsős. Elsőként meg kell kötni a társasági szerződést, illetve elfogadni az alapszabályt, második lépésben a társasági szerződést jóvá kell hagyatni, végül a székhelyország jogszabályainak megfelelően a társulást be kell jegyezni.

*3.1.3. A társulási szerződés tartalma.* Az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalat szerződésének kötelező tartalmi elemei minimálisabban bővebbek a magyar jogi szabályozásnál. A szerződésben kell ugyanis szabályozni az új tag felvételének rendjét és a közös vállalat fő szerveit.

A szerződés tartalma kapcsán felmerülő kérdés, hogy a szerződésre vonatkozó szabályok kogensek vagy diszpozitívek-e. Kifejezett normatív rendelkezés hiányában erre a kérdésre határozott választ adni első pillanatra nehéz. Értelmezés révén azonban arra a következtetésre lehet jutni, hogy a szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg. A szerződési tartalom szabad kialakítására utal többek között az a jogszabályi fordulat is, hogy „az alapító okmány *elsősorban* az alábbiakat határozza meg". Az Egységes Rendelkezések 12. §-a és 47. §-a a szerződés tartalmára nézve olyan meghatározást alkalmaz, amely lehetővé teszi, hogy a felek saját belátásuk szerint alakítsák kötelmük tartalmát. Meg kell határozni a vezető szervben való szavazás jogát. További tartalmi előírás hiányából pedig ebből az következik, hogy a szavazati jogot nem kizárólag a bevitt vagyon arányában lehet gyakorolni. A társasági szerződésben kell meghatározni a közös tevékenység eredményéből való részesedés terjedelmét és módját. A betéti társulásra vonatkozó magyar szabályozás szerint a társasági szerződésben a szavazás mértékét ugyan meg kell határozni, de e meghatározás alapja — mint majd látni fogjuk — csak a tag vagyoni hozzájárulása lehet.

*3.1.4. A tag vagyoni hozzájárulása.* A vagyoni hozzájárulás kérdéskörében nincs eltérés az Egységes Rendelkezések és a betéti társulás szabályai között. Egyaránt lehetséges ugyanis a pénz, apport és vagyoni értékű jog bevitele a társulásba.

Sajátosan szabályozódik az Egységes Rendelkezésekben az, ha a tag nem teljesítette vagy nem megfelelően teljesítette befizetési kötelezettségét. E jogszabály szerint kötbérfizetési kötelezettség terheli a kötelességszegő tagot. A magyar jog ezt az intézményt ismeri, mégsem kívánja minden eszközzel fenntartani a társasági szerződést. A GT 21. § (1) bekezdése szerint az igazgatótanács kétharmados szótöbbséggel kimondhatja annak a tagnak a kizárását, aki a jogszabályban vagy a társasági szerződésben meghatározott vagyoni hozzájárulásra irányuló kötelezettségének írásbeli felszólítás ellenére sem tesz eleget.

*3.1.5. A nyereségben való részesedés és a veszteség viselése.* Az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalat nyereségének felosztási elveit, a felosztás módját a társasági szerződés határozza meg. Ebből következik, hogy a betéti társulással ellentétben, de a magyar közös vállalat szabályai-

[1] Lásd Szász Iván fejtegetéseit is az ÁSZF 110. §-áról. *Szász* Iván: A KGST Általános Szállítási Feltételek. KJK. Bp. 1974. 143. és köv. old.

nak megfelelően, lehetőség van a tag személyes közreműködésének vagy más szempontnak a figyelembe vételére, értékelésére. Mindamellett a tag jogosult részesedni a gazdasági tevékenységből származó eredményből, tehát fennáll az a magyar jogban is létező szabály, hogy a nyereségből érvényesen kizárni senkit sem lehet. Ha a társasági szerződés nem szabályoz ilyen különleges szempontot, akkor irányadó a beszolgáltatott betét mértéke. Az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalatnál a szavazati jog mértékét is elsősorban a társasági szerződés határozza meg, amely szerint a szavazati jog eltérő lehet a bevitt vagyonra (alaptőke egy egységére) eső szavazati jogtól. Csak eltérő rendelkezés hiányában esik egybe a vagyoni hozzájárulás és a szavazati jog mértéke.

A veszteségek viselése a közös vállalatot mint jogi személyt terheli. A létrehozó tagok a magyar betéti társulásra vonatkozó szabályozásnak megfelelően a közös vállalat tartozásáért nem felelnek. Ebből a szabályozásból azonban a felek vagy a szerződéskötés során eltérhetnek, vagy később az alapszabályban előírhatják, hogy a veszteséget pótlólagosan befizetésekből fedezzék. Ha az alapító szerződés nem ír elő pótbefizetési kötelezettséget, a tagok egyhangú határozattal megállapodhatnak ebben. A társasági szerződéssel tehát — a betéti társulásra vonatkozó magyar jogszabállyal teljesen megegyezően — lehetővé válik a korlátozott felelősség felváltása a tagoknak a tartozásokért való korlátlan felelősséggé. (Ebben az esetben ugyanazzal a jelenséggel találkozhatunk, mint a magyar jogban. A betéti társulás tagjainak szerződéssel való korlátlan felelőssé tételével a lényegi különbség eltűnt a közös vállalat és a betéti társulás között. S ugyanígy eltűnt a lényegi különbség az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalat és a magyar jog által szabályozott közös vállalat között!

*3.1.6. Kilépés a közös vállalatból.* Az Egységes Rendelkezések szerinti közös vállalatból a tag egyénileg léphet ki, utalva ezzel a szabállyal is arra, hogy a tag szorosabban kötődik e szervezeti formához. A közös vállalatnak a tag kilépése időpontjában mérleget kell készítenie, ami az elszámolás alapjául szolgál. A szabályozás lehetővé teszi azonban azt is, hogy a társasági szerződés kizárja az egyéni kilépést, ekkor lehetőséget ad arra, hogy a társaságtól megválni kívánó fél érdekeltségét másra, a közös vállalat más tagjára, vagy újonnan belépő tagra átruházza. E két kilépési megoldás mindegyike ismert a magyar jogban. A magyar közös vállalat az egyéni kilépést szabályozza, az érdekeltség átruházását a betéti társulásnál alkalmazza alapformaként azzal azonban, hogy betéti társulásnál megengedi a közös vállalatra vonatkozó kilépés szabályainak alkalmazását. A *kilépés* azonban a magyar joggal ellentétben az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalatnál *korlátozott*. A résztvevő csak az alapító okmányban előírt esetekben léphet ki.

*3.1.7. Szervezet.* Az Egységes Rendelkezésekben felvázolt közös vállalat szervezetének három csomópontja van: a vezető szerv, a végrehajtó szerv és az ellenőrző szerv. A *vezető szerv* jogosult az irányítói döntések meghozatalára. Döntési jogkörébe tartoznak a legfontosabb szervezeti kérdések, pl. végrehajtó szerv kinevezése, belső szervek létesítése stb.; a gazdálkodó tevékenységgel kapcsolatos legfontosabb döntések: terv megállapítása, eredmény felosztása; meghatározott körben operatív döntés pl. bizonyos állóeszközök és licencek megszerzését és eladását érintő határozatok elfogadása stb. Általánosságban több nevesített döntést tartalmaz az Egységes Rendelkezés, mint a magyar jogi szabályozás. Ez arra vezethető vissza, hogy a nemzeti jogunkban e döntési köröket részint jogszabályok, részint pedig a társasági szerződés szabályozza. Eltérés mutatható ki az egyhangú döntést igénylő kérdéseknél. Ez részint a közös vállalat nemzetközi jellegével magyarázható; továbbá a nehezebben realizálható kisebbségvédelemmel, a tagok mobilitásának korlátozottabb lehetőségével. Másrészt a közös vállalat gazdálkodói jellegének — a magyar szabályozáshoz viszonyítva — erőtlenebb hangsúlyozásával. A közös vállalat vezető szerveinek egyhangúan kell dönteni a terv jóváhagyásáról, a tevékenység fő irányának meghatározásáról, fiókintézmény létrehozásáról, tag kizárásról stb. A magyar jogban egyhangú döntést igénylő kérdés — ha a szerződés másként nem rendelkezik — a szerződésmódosítás és pótbefizetés.

A *végrehajtó szerv* szabályozása az Egységes Rendelkezésekben annyiban tér el, hogy itt lehetőség van kollektív vezető szerv létrehozására is. A végrehajtó szerv hatáskörébe tartozik a vezető szerv határozattervezetének elkészítése. Erről a kérdésről a magyar jogszabályok hallgatnak, de mégis szót kell erről ejteni, hiszen a magyar jogi szabályozás szellemé szerint a társulási igazgató jogállása szűkebb körű, mint az állami vállalat igazgatójáé.[2] Hangsúlyozottan a társulás vezető szervének van alárendelve. Erre utal, hogy a jogszabály csak meghatározott munkáltatói és a jogi személy kritériumainak megfelelő képviseleti jogot nevesíti. Egyebekben önálló hatáskört nem állapít meg, hanem a társasági szerződésbe és az igazgatótanács döntési körébe utalja az igazgató hatáskörének megállapítását. Az Egységes Rendelkezések szabályozása a magyar jogtól tehát szellemében tér el, mivel a vezető szerv és a végrehajtó szerv kölcsönviszonyában a végrehajtó szerv erőteljesebb jogosítványokkal rendelkezik.

Az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalat harmadik, kötelezően létrehozandó szerve az *ellenőrző szerv*. E szervtípus alapvető feladata a közös vállalat gazdálkodó és pénzügyi tevékenységének ellenőrzése. Ezek az ellenőrző teendők a magyar jog szerint alapvetően máshogy oldódnak meg. Az ellenőrzés belső ügy, a GT 9. §-a szerint az igazgató tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik a társulás szervezeti és működési szabályainak jóváhagyása és ennek keretében a társulás belső irányításának és ellenőrzési rendjének meghatározása. Emellett kivételes szabályként, nem kötelező jelleggel létrehozható felügyelőbizottság is. (Lásd az egyesülésnél.)

*3.2. Egyesülés*

Az Egységes Rendelkezésekben legnagyobb hangsúlyt kapó társulási forma a nemzetközi gazdálkodó egyesülés. A magyar jog köztudottan kialakult álláspontja szerint ez a forma az, amelyik alapvetően eltér a magyar jogi szabályozástól. Ez azonban — ma már — nem teljesen helytálló felfogás. E nézet kialakulásának az az alapja, hogy az 1976-ban elfogadott Egységes Rendelkezések időszakában a magyar jogi szabályozás által kialakított egyesülés kifejezetten koodinatív alakzat volt. Ennek természetesen megvannak a magyar gazdaságirányításban eredező okai, nevezetesen az, hogy 1968-ban a trösztök megszüntetésekor meg kellett találni az új mechanizmuskonform szervezeti formát s a trösztöket átvezetni a társulási jellegű (kényszer) egyesülésbe. 1976-ban valóban lényeges különbség volt kimutatható a nemzetközi gazdálkodó egyesülés és a magyar egyesülés között. Az ezt köve-

[2] A Polgári Törvénykönyv magyarázata. KJK. Bp. 1981. 312. old.

tő időszakban a nemzetközi gazdálkodó szervezetek kikerültek a jogi és gazdaságpolitikai érdeklődés köréből. A társulásokra vonatkozó magyar jogi szabályozás azonban fejlődött tovább és új jelenségekkel gazdagodott. A 30/1979. (IX. 27.) MT számú rendelet létrehozta az egyesülések speciális fajtáját, a kutatási-fejlesztési-termelési egyesülést. Kétségtelen, hogy a magyar egyesülések között e speciális egyesülési alfaj kisebb jelentőségű, és kevésbé elterjedt, de létező és jogilag szabályozott jelenség. Abból kiindulva, hogy az összehasonlításom alapja mindig a legközelebb eső szervezeti alakzat, a nemzetközi gazdálkodó egyesülés azonos és eltérő vonásait a kutatási-fejlesztési-termelési egyesüléshez viszonyítom. S ebből kiindulva a két szervezet közötti alapvető azonosság kimutatható, nevezetesen az, hogy a nemzetközi gazdálkodó egyesülés és a kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés alapvetően koordinál, másodsorban — de szükségképpen gazdálkodó tevékenységet folytat. Mindkét szervezet sajátos átmenetet képez a tisztán koordináló egyesülés és a gazdálkodó jellegű közös vállalat között. A tevékenység jellegének azonossága mellett természetesen vannak különbségek.

A nemzetközi gazdálkodó egyesülés alapvető funkciója a résztvevők együttműködésére és kooperálására irányuló tevékenységeik összehangolása, és saját gazdálkodó tevékenység folytatása a termelés, műszaki fejlesztés és külkereskedelem stb. egyes területein. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés célja kutatási-fejlesztési eredmények elérése, termelésben való alkalmazása, illetve ennek értékesítése, a tagok közös kockázatvállalása mellett azzal, hogy az elért gazdasági eredményben közösen részesülnek. A magyar jogi szabályozásban a jogalkotó kifejezetten lehetővé tette, hogy a tagok a társasági szerződésben eltérően szabályozzák a nyereség és veszteségviselés arányát. (Ez elsősorban a kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés eltérő jellegű tagságával magyarázható.)

A két egyesülés *tevékenységi tárgya* között azonosság mellett különbség is kimutatható, amennyiben a nemzetközi gazdálkodó egyesülés szélesebb területen folytathat koordináló (gazdálkodó) tevékenységet. A koordináció a résztvevők teljes tevékenységi körét átfoghatja, míg a kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés csak a részt vevő tagok tevékenységének egy szeletét. Más kérdés, hogy a gyártmányfejlesztés egyesülési koordinálása révén perspektivikusan a teljes tevékenység beszivárog a koordináció körébe, hiszen a termék jellege és minősége meghatározza az értékesítési és beszerzési és általában az üzletpolitikát is.

A másik *különbség jogtechnikai* jellegű. A magyar szabályozásban a jogalkotó éles cezúrát von a koordinálás és a gazdálkodás szabályozása között, amennyiben a koordináció körében az egyesülés, a gazdálkodás körében a közös vállalat szabályait rendeli alkalmazni. A nemzetközi gazdálkodó egyesülésnél — a társulási jelleg dominálása folytán — ugyancsak megtalálható e különbségtétel, de ez a részletszabályokban vegyítetten jelenik meg. A döntő ebből a szempontból a vezető szerv azon hatáskörének a szabályozása, amelyben egyhangú döntést kell hozni a részt vevő tagoknak. A tevékenység összehangolását célzó döntéseket mindig egyhangúan kell meghozni. Másrészt pedig ugyancsak technikai jellegű az a megoldás, hogy a közös vállalatra és az egyesülésre egy sor közös szabályt állapítanak meg az Egységes Rendelkezések.

*3.2.1. A tagság.* A nemzetközi gazdálkodó egyesülés lehetséges tagsági köre szűkebb, mivel tagként az erre jogosult *gazdálkodó* szervezetek vehetnek részt. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülésben a kutatás-fejlesztésben, illetőleg a kutatási eredmények hasznosításában és értékesítésében érdekelt gazdálkodó szervezetek — ide értve a *költségvetési rendszerben működő* kutatóintézeteket és felsőoktatási intézményeket és más kutató-fejlesztő szervezeteket is — tagként részt vehetnek.

*3.2.2. Az egyesülés létrejövetele.* Mivel mind a magyar, mind az Egységes Rendelkezések közös szabályként rendezik a társulások létrejövetelét, az egyesülésre vonatkozó szabályok megegyeznek a közös vállalatnál elmondottakkal.

*3.2.3. A társasági szerződés tartalma.* Az egyesülés társasági szerződésének tartalmát a felek szabadon állapítják meg. Ennek során rendezni kell néhány olyan kérdést, amelyben való megállapodás nélkül az egyesülés nem jöhet létre. A társasági szerződésben kell meghatározni a vagyoni hozzájárulás mértékét, a résztvevők betétjének nagyságát, az eredményben való részesedés módját és terjedelmét, ami az egyesülés esetében is eltérő lehet. Meg kell határozni az egyesülés finanszírozási alapelveit, határidejét és rendjét. Ezzel a szabályozással rokon a kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés szabályozása. Itt ugyanis meg kell határozni a kutatás-fejlesztést és az azt követő hasznosítás közös feladatait, valamint ezek megvalósításának feltételeit. Ha a megvalósítás feltételei az egyesülés alapításakor még nem állapíthatók meg, a megállapítás határidejét kell a szerződésbe foglalni. Ugyancsak a társasági szerződésben kell konkretizálni a kutatási-fejlesztési feladatokat, ezek elvégzésének ütemét és időtartamát, a kutatási-fejlesztési eredmény hasznosítási módját, a szellemi, szervezési közreműködés és egyéb nem vagyoni hozzájárulás számításának módját és ennek a nyereség, illetőleg a veszteség megosztási aránya megállapításánál történő értékelését. Megjegyzendő, hogy ez utóbbit a nemzetközi gazdálkodó egyesülést létesítő társasági szerződésben is meg kell határozni.

*3.2.4. A tag vagyoni hozzájárulása.* A vagyoni hozzájárulás kérdésében a nemzetközi gazdálkodó egyesülés esetében a közös vállalatra vonatkozó rendelkezések az irányadóak.

*3.2.5. A nyereségben való részesedés és a veszteség viselése.* A nyereségben való részesedést az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalathoz hasonlóan és megegyezően a magyar szabályozással a társasági szerződésben kell meghatározni a vagyoni hozzájárulás és a személyes közreműködés megfelelő figyelembevételével. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülésről szóló MT-rendeletben nagyobb hangsúlyt kap e kérdés. E szerint ugyanis a nyereség felosztását — a jogszabályok keretei között — a társulási szerződésben a vagyoni hozzájárulás és egyéb közreműködés együttes alapulvételével állapítják meg a tagok.

A veszteségek viselése elsősorban az egyesülésnek, mint elkülönült vagyonnal rendelkező jogi személynek kötelessége. Ha az egyesülés vagyona nem elegendő, a nemzetközi gazdálkodó szervezetben is lehetőség van akár a társasági szerződésben előre meghatározni a pótbefizetési kötelezettséget, akár a vezető szerv egyhangú határozatával eldönteni a pótbefizetést eseti jelleggel. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülés tartozásaiért a vagyoni hozzájárulás és egyéb közreműködés együttes figyelembevételével a társulási szerződésben megállapított arány szerint a tagok kezesként felelnek. A magyar jogi szabályozásban tehát a tagok felelőssége korlátlan. Ettől a társasági szerződés sem térhet el. A veszteségviselés arányának megállapítása azonban már a szerződő felek autonómiájába esik. A veszteség vise-

lésének aránya a nyereség viselésének arányától eltérően is megállapítható.

*3.2.6. Kilépés az egyesülésből.* A nemzetközi gazdálkodó szervezetből minden résztvevőnek joga van kilépni. A kilépés rendjét a társasági szerződés és az alapszabály határozza meg. Az Egységes Rendelkezésekben szabályozott közös vállalathoz viszonyítva a *kilépés lényegében szabadabb,* mert sem a jogszabály, sem a társasági szerződés nem határozza meg a kilépés jogcímeit. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülésről szóló jogszabály sem korlátozza a kilépést, hanem az alaptípusú (1978. évi 4. tvr.-rel szabályozott) egyesülésre és az ezzel megegyező közös vállalati rendelkezést írja elő alkalmazni. Ebből adódóan a kilépés szabályozása az Egységes Rendelkezésekben és a magyar jogban teljesen azonos módon történik.

*3.2.7. Szervezet.* A nemzetközi gazdálkodó egyesülés vezető szerve jogosult a legfőbb irányítói döntések meghozatalára. Az Egységes Rendelkezések szerint az alapító okmányban vagy az alapszabályban meghatározott alapvető kérdésekben a vezető szerv egyhangúan hozza meg a határozatát. Ilyen alapvető kérdésnek kell tekinteni többek között:

— az egyesülés fő tevékenységi irányainak meghatározását,

— az egyesülés tervének és a tervek teljesítésére vonatkozó beszámoló jóváhagyását,

— határozatok elfogadását, a résztvevők gazdasági tevékenységének koordinálása kérdésében stb.

A tevékenységre és a tevékenység *összehangolására* vonatkozó döntések körében a magyar szabályoknak megfelelően *egyhangú határozat* meghozatalára kerülhet sor. Egyebekben az egyhangú döntést igénylő kérdések megegyeznek a közös vállalatnál leírtakkal.

A nemzetközi gazdálkodó egyesülés *végrehajtó szerve* az igazgató. A végrehajtó szerv hatáskörének megállapításánál az Egységes Rendelkezések lehetővé teszik, hogy az igazgató ellenőrizze, hogy az egyesülés tagjai teljesítik-e a vezető szerv által létrehozott, rájuk kötelező határozatokat az együttműködés és kooperáció területén. Ez az egyesülés végrehajtó szervének a magyar szabályozáshoz viszonyítva — egyezően a közös vállalatnál mondottakkal — erőteljesebb jogosítványra utal. A magyar jog „hallgatásából" és a felügyelőbizottság hatásköréből pedig jogszabály-értelmezéssel arra juthatunk, hogy a magyar társulás igazgatója ilyen jogosultsággal nem rendelkezik.

A nemzetközi gazdálkodó szervezet harmadik szerve az *ellenőrző szerv,* amelyet kötelezően létre kell hozni. Ezzel teljesen egyező a magyar szabályozás. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülésről szóló jogszabály ugyanis kötelezővé teszi a *felügyelőbizottság* létrehozását. Nagyobb bizonytalanság van a két ellenőrző szerv tevékenységét illetően. Az Egységes Rendelkezések tartalmi szabályozást nem adnak, hanem a társasági szerződésre és az alapszabályra utalnak. Valamelyest konkrétabb szabályozást ad a magyar jog. Bár itt is a társasági szerződés körébe utalja a felügyelőbizottsággal kapcsolatos kérdések rendezését, azzal azonban, hogy meg kell határozni a szerződésben, hogy (az igazgató tanács és) a felügyelőbizottság, az egyes alapítók melyik szervezeti egységnél és milyen tevékenységre nézve végezhet a társulási célokat szolgáló ellenőrzést, és kezdeményezhet fokozott összehangolást célzó intézkedéseket. Ebből pedig az következik, hogy a magyar jog által érintőlegesen szabályozott felügyelőbizottság, mint az *irányító szerv feladatait ellátó testület* jár el, természetesen az irányító szervnek alárendelten. Az Egységes Rendelkezésekben szabályozott egyesülés esetében a magyar jog által szabályozott felügyelőbizottság jogkörének jelentős részét az egyesülés végrehajtó szerve gyakorolja, amely arra utal, hogy az itt felvázolt társulási formák *nem mentesek az „irányítási koncepció*[3] *elemeitől sem.*

*3.3. Az Egységes Rendelkezésekben az egyesülésre és közös vállalatra egyaránt vonatkozó közös szabályok és a magyar jog*

*3.3.1.* A nemzetközi gazdálkodó szervezet *megszűnési okai* és a magyar jogi szabályozásban felvázolt megszűnési okok egy kivétellel megegyeznek. A magyar jog szerint a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv ismételt és súlyos törvénysértés esetén a társulás feloszlatását elrendelheti. Álláspontom szerint a már hivatkozott kollíziós szabály értelmében magyarországi székhellyel működő egyesülésnél helye van feloszlatásnak, ha az erre megállapított feltételek egyébként fennállnak.

Jelentősebb eltérés a felszámolási eljárásban van. A nemzetközi gazdálkodó szervezetek esetében a szocialista jogokban hagyományosnak mondható államigazgatási jellegű felszámolási mód került jogi szabályozás alá, szemben a magyar jog által alkalmazott bírósági felszámolással. A különbség tehát olyan jelentős, hogy itt csak az alapvető eltérés tényének megállapítására szorítkozhatom.

*3.3.2.* Eltérő, de azonos vonást is mutat a kétféle jogi norma által szabályozott *fiókintézmény, leányvállalat.* Mielőtt állást foglalnék az azonosságok és különbségek kérdésében, azt az alapkérdést kell tisztázni, hogy az Egységes Rendelkezésekben szabályozott jogi személyiséggel rendelkező fiókintézmény mennyiben rokonítható a magyar jog által szabályozott leányvállalattal. Álláspontom szerint a *jogi személy fiókintézmény és a magyar leányvállalat azonos kategóriák,* azonos funkciót látnak el, azonos a rendeltetésük. Alapításuk, tevékenységi körük meghatározása, vagyonnal való ellátásuk az alapító anyavállalat feladata. A lényeges eltérés az, hogy amíg a magyar jogban az anyavállalat mindenkor kezesként felel a leányvállalat tartozásaiért, addig a nemzetközi gazdálkodó szervezetek által alapított fiókintézmény tartozásáért az alapítók csak akkor felelnek, ha a fiókintézmény ügyrendje a felelősséget és a felelősség formáját megállapítja.

Más kérdés, hogy az Egységes Rendelkezésekben lehetőség van nem jogi személy fiókintézmény létrehozására is. Ez utóbbi esetben e szerv jogállása azonos a társulási részegység jogállásával, amiről a magyar jogi szabályozás nem rendelkezik, vagy csak annyiban, hogy az igazgató tanács döntési körébe utal minden olyan kérdést, amely a társulás belső szervezetének kialakítására vonatkozik.

*3.3.3. A társulás tagjai közötti vita* rendezése, a kisebbségvédelem jogi szabályozása az Egységes Rendelkezésekben bizonytalanabb. A társulás és a résztvevők között, illetve a társulás résztvevői között fennálló, a tagsági viszonyból eredő vagy az ilyen viszonyokkal összefüggő vitákat a polgári jogi viták elbírálási rendje vonatkozásában a vitában részt vevő felek országai között hatályos nemzetközi megállapodásnak megfelelően kell megvizsgálni. A KGST-tagországok 1973-ban elfogadott választottbírósági egyezménye alapján megoldható — habár *csak szerződéses kikötéssel* — a jogvita rendezése. Az egyezmény 1. cikkelye szerint az egyezményben részes országok gazdasági és tudományos-műszaki együttműködése során a gazda-

[3] Az irányítási koncepció részletes tárgyalását adja: *Ficzere* Lajos—*Sárközy* Tamás: A KGST-országok nemzetközi gazdálkodó szervezeteinek alapvető jogi kérdései. KJK. Bp. 1978. 126. és köv. old.

ági szervezetek között létrejött szerződéses és más polgári jogi kapcsolatokból keletkezett minden jogvitát választottbíróság bírálja el. A választottbírósági kikötés egyébként a magyar belső jog szerint is lehetséges. A kutatási-fejlesztési-termelési egyesülésről szóló rendelet lehetővé teszi, hogy a tagok a társulási szerződésben vagy külön írásbeli megállapodásban kikössék, hogy a szerződéssel kapcsolatban felmerült viták eldöntését — ideértve az igazgató tanács határozatának megtámadását is — választottbíróság hatáskörébe utalják.

*3.4. A jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság*

A magyar jogban a Ptk. és az 1978. évi 4. sz. tvr. a jogi személyiséggel nem rendelkező társaságnak többféle variánsát adja. Lehet olyan gazdasági társaság, amely közös név alatt működik. A közös név alatt működő gazdasági társaság tartozásaiért pedig a tagok korlátlanul, közvetlenül és egyetemlegesen felelnek. Más oldalról pedig lehetőség van arra, hogy a tagok társasági szervezetet építsenek ki, azaz igazgató tanácsot hozzanak létre. Formalizált szervezet kialakítása esetén a jogszabály rendelkezése alapján (a tvr. elbújtatja e szabályt a 48. § (2) bekezdésében) az igazgató tanácsban a vagyoni hozzájárulástól függetlenül — minden tagnak egy szavazata van. A vagyoni hozzájárulást — ha a társaság gazdálkodó tevékenységet folytat — a résztvevőknek kell nyújtani, amely vagyon a tagok összességének közös tulajdonába vagy közös használatába kerül. A nyereséget és a veszteséget a tagok közösen viselik.

Mindezek a szabályok pontosan megtalálhatóak az Egységes Rendelkezésekben egy eltéréssel. Itt ugyanis lehetőség van arra, hogy meghatározott körben — mégpedig a társasági szerződés által meghatározott körben — a vezető szerv többségi döntést hozzon amellett, hogy a társasági szerződés által szabályozottan egyhangú döntéseket is hoz. A másik eltérés az egységesített jogi norma és a magyar jog között abban mutatkozik, hogy a magyar jog variábilisabb, a társaságot alapító tagok szabadon dönthetnek arról, hogy a társaság melyik válfaját választják, annak előnyeivel és hátrányaival együtt. Az Egységes Rendelkezések alapján pedig a tagok választása arra irányulhat, hogy akarnak-e társasági szerződést kötni vagy sem. Ha igen, akkor a társasági forma alapvető jegyein már nem áll módunkban változtatni.

**4. Összefoglalás**

Az Egységes Rendelkezések és a magyar jog összevetésének eredményeként megállapítható, hogy a jogi forma vonatkozásában *a szabályozás lényegileg megegyező.* Az Egységes Rendelkezésekben alkalmazott jogi megoldások mindegyike valamilyen formában megtalálható a magyar jogban. Az Egységes Rendelkezésekben felvázolt szervezeti alakzatok azonban „merevebbek" a magyar joghoz viszonyítva — és ez csak részint magyarázható a nemzetközi jelleggel — kisebb mozgásteret engednek arra, hogy a résztvevők a saját érdekeikhez jobban idomítsák a társasági jogi megoldásokat. Ez a „merevség" a szocialista országokban funkcionáló erősebben vagy gyengébben megvalósuló tervlebontással van összefüggésben, azzal, hogy a társulási gondolatkör — az utóbbi időkben bekövetkezett változások ellenére — sem nyert teljes polgárjogot. A „szűk keresztmetszet" elvének érvényesülése következtében erre még a közeljövőben is számítanunk kell, és a kompromisszumos megoldások körében kell számon tartani a nemzetközi gazdálkodó szervezetekben olykor megjelenő irányítási elemeket is (irányító és végrehajtó szerv egymáshoz való viszonya stb.).

A magyar jog a jogi személy gazdálkodó és koordinatív, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező társulási alakzatok esetében is formagazdagabb. Ennek azonban nem kell szükségképpen az egységes szabályozás elutasításához vezetni. Az egységes szabályozás jogszabályi rangra való emelésének a legfontosabb akadályát a mögöttes jogok kiépítetlenségében látom, abban, hogy a kolléziós jogi megoldás lényegében nem megoldás. Ebből adódik, hogy az Egységes Rendelkezések jelentős átdolgozás esetén lehetne csak képes arra, hogy zavartalan működést biztosítson a társulások számára (pl. kisebbségvédelem; választottbírósági rendelkezés; a szerződéskötéssel kapcsolatos kérdések: alak, megkötés; érvényesség, kilépő vagy kizárt taggal szemben, vagyoni követelés elévülése stb.).

Másrészt pedig alapvető problémát jelent a polgári jog „infrastruktúráját" jelentő közgazdasági feltételek rendezetlensége, sőt még a KGST-integrációban jelenleg érvényesülő tervezési rendszer is, amely közismert módon még a hosszabb távú áruszállítási kapcsolatokat is megakadályozza.

*Ifj. Trócsányi László*

**A norvég közigazgatási ombudsman működésének egyes kérdései**

A közigazgatás feletti külső kontrollnak számos intézménye ismeretes. A legáltalánosabb a bírósági kontroll, a szocialista országokban az ügyészségnek is külső ellenőrző funkciója van a közigazgatás felett. A skandináv államokban közel 25 éve került felállításra az ombudsman intézménye, melyet azóta több országban intézményesítettek. Lengyelországban, 1987 tavaszán került felállításra az ún. társadalmi szóvivő intézménye, mely bizonyos mértékig hasonlít a skandináv ombudsmanhoz.

Norvégiában a közigazgatási ombudsmanról az 1962. június 22-i törvény rendelkezik, ezt a törvényt többször módosították, legutóbb 1980. február 8-án. Ez a törvény tartalmazza az ombudsman jogállásával kapcsolatos alapvető szabályokat (az ombudsman megválasztása, feladatköre, a panaszok, a közigazgatási ügyekhez való hozzáférhetőség, a véleményezési jogkör, személyzet stb.). Ugyanakkor a végrehajtási szabályokat egy parlamenti szabályrendelet tartalmazza, melyet a norvég parlament, a Storting 1980. február 19-én állapított meg.

A közigazgatási ombudsman feladata az, hogy őrködjék a közigazgatás törvényessége felett, azaz a közigazgatás ne hozzon jogellenes határozatokat, a közigazgatási tisztviselők és alkalmazottak kötelezettségeiknek tegyenek eleget, és ne kövessenek el tévedéseket. A közigazgatási ombudsmant a Storting nevezi ki az országgyűlési ciklusnak megfelelő időtartamra, azaz 4 évi időtartamra. Az ombudsmannak nem szükséges a parlament tagjának lennie, de a törvényi rendelkezés folytán az viszont szükséges, hogy a Legfelsőbb Bíróság tanácsosa legyen. Az a tény, hogy az ombudsmant a Storting nevezi ki, az ombudsmannak nagyfokú önállóságot biztosít, munkájáért csak a Stortingnak felelős, évente egy beszámolót kell a legfelsőbb államhatalmi szerv elé beterjesztenie.

A közigazgatási ombudsman által gyakorolt ellenőrzés kiterjed az egész közigazgatásra, kivéve a kormány munkájának ellenőrzését. A kormányt csak a Storting ellenőrizheti, s ugyanígy nincs ellenőrzési jogköre a köz-

*Ifj. Trócsányi László* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

igazgatási ombudsmannak a parlament és a bíróságok, a számvevőszék felett, valamint nem járhat el nemzetvédelmi ügyekben.

A közigazgatási ombudsman előtti eljárás kétféleképpen indulhat: az ombudsman vagy hivatalból jár el — ez a ritkábbik eset — vagy a hozzá beérkezett panaszok alapján. A panaszt benyújtók elsősorban magánszemélyek, akik valamely közigazgatási aktust sérelmesnek tartanak, vagy a közigazgatási cselekvéssel nincsenek megelégedve. Magánszemélyek mellett egyesületek is indíthatnak eljárást a közigazgatási ombudsman előtt, de ilyenkor az egyesület valamelyik tagjának a panaszt személyesen is alá kell írnia. A panaszok benyújtására akkor van lehetőség, ha a közigazgatási határozattal szemben a közigazgatási eljárásban az ügyfél a jogorvoslat lehetőségeit kimerítette, azaz a másodfokon eljáró szerv az ügyet végérvényesen eldöntötte. Közigazgatási cselekvés esetében azonban rögtön lehet panaszt benyújtani, azaz amennyiben a panaszos úgy érzi, hogy az eljárásban a közigazgatás eljárási szabályt vétett vagy az eljárási határidőket nem tartja meg, és erre nézve megfelelő választ nem kap, úgy nyomban panasszal élhet a közigazgatási ombudsmanhoz. A közigazgatási határozat ellen benyújtott panasznak azonban határideje van, a határozat meghozatalától számított 1 év után már nem lehet a közigazgatási ombudsmanhoz fordulni. Az ombudsman előtti eljárás írásban történik, a panaszos, illetve a közigazgatási szerv meghallgatására csak szükség esetén kerül sor. Az ombudsman a közigazgatási üggyel kapcsolatos ügyiratok beszerzése végett intézkedik, s az iratok áttanulmányozása alapján mond véleményt a határozat, illetve a közigazgatási cselekvés szabályszerűségéről. A közigazgatásnak a szabad mérlegelés jogkörében hozott határozatait illetően az ombudsman jogköre korlátozott, az ombudsman csak az eljárási szabálysértéseket teheti szóvá, de a mérlegelés helyességét szakvéleménye nem érintheti.

Az ombudsman csak véleményalkotási jogkörrel rendelkezik, az ügyet tehát nem határozattal zárja le. Következésképpen az ombudsman nem módosíthat közigazgatási határozatokat, nem utasíthat eljárásra közigazgatási szervet, a közigazgatási döntés végrehajtását nem függesztheti fel stb. Az ombudsmannak jogában áll a közigazgatási szervnek véleményt adni, melyben felhívja az adott szerv figyelmét a jogellenes határozatra vagy a jogellenes közigazgatási cselekvésre. Ennek a szakvéleménynek nincsen kötelező ereje, így a közigazgatási szerv elvben továbbra is fenntarthatja korábbi véleményét. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy az ombudsman tekintélye folytán a közigazgatási szervek az esetek túlnyomó többségében elfogadják az ombudsman szakvéleményét, és annak megfelelően járnak el. Az ombudsman presztízse a skandináv államokban igen nagy, s ezt növeli az ombudsmannak a sajtóval való szoros kapcsolata. Norvégiában a közigazgatási ombudsman — akinek a székhelye Oslóban van — havonta egy alkalommal tájékoztatja a sajtó képviselőit a beérkezett fontosabb ügyekről, s egyes szakvéleményekről. Az ombudsmant ugyanakkor *titoktartás terheli,* sem hivatali, sem üzleti titkot nem fedhet fel.

Legtöbbször a következő ügyekkel fordulnak a közigazgatási ombudsmanhoz; építési engedélyekkel és szociális juttatásokkal kapcsolatos ügyek, tisztviselők közszolgálati ügyei (egy köztisztviselő pl. nem kapott meg egy állást stb.), rendőrségi és börtönügyek. Gyakoriak ugyanis az olyan jellegű panaszok, amikor letartóztatottak sérelmezik, hogy alapjogaikban megsértették őket.

Évente cc. 1500—2000 üggyel foglalkozik az ombudsman, melyből 40—50 ügy az ombudsman saját kezdeményezésére került vizsgálat alá, a többit panaszosok nyújtották be. Az 1500—2000 ügy több mint a felét érdemi kivizsgálás nélkül az ombudsman visszautasítja, tekintettel arra, hogy azok olyan ügyekre vonatkoznak, amelyek nem tartoznak a közigazgatási ombudsman hatáskörébe, illetőleg a panaszos a *közigazgatási eljárás befejezése előtt* fordult az ombudsmanhoz, vagy a közigazgatási határozat meghozatala óta 1 év már eltelt. 1984-ben érdemben 855 ügyet vizsgált meg a közigazgatási ombudsman. A 855 ügy közül 386 esetében — ebből 124 panasz közigazgatási határozatot sérelmezett, 144 esetben az eljárási határidőket kifogásolták, és 118 esetben magát az eljárást sérelmezték — az ombudsman a panaszosokkal nem értett egyet, és véleményében azt állapította meg, hogy a közigazgatási szervek jogszerűen jártak el. 170 ügy esetében azonban a közigazgatási ombudsman arra a megállapításra jutott, hogy a közigazgatási szerv jogellenességet követett el, és felhívta az illetékes közigazgatási szerv figyelmét az adott közigazgatási ügy újbóli megvizsgálására. E számadatok azt tükrözik, hogy a közigazgatási ombudsman által érdemben megvizsgált ügyek 1/5-e esetében a panaszos joggal sérelmezte a közigazgatás határozatát, illetve cselekvését. Más szóval nem a megvizsgált ügyek és a sikeresen panaszolt ügyek száma a jelentős, hanem a jogintézmény létezése és működése.

Az ombudsman előtti eljárás igen gyorsnak mondható, hisz átlagban egy ügy kivizsgálására 3-4 hónap alatt sor kerül, s ritkán fordul elő, hogy egy adott ügy kivizsgálása ennél hosszabb időt vegyen igénybe.

A közigazgatási ombudsmant 21 fős iroda segíti feladatkörének ellátásában, a 21 főből 13 személy rendelkezik jogi végzettséggel. Az ombudsman vezeti az irodát, kiadományozási jogkörrel rendelkezik.

Az ombudsman előtti eljárás igen népszerű Norvégiában. Indoka ennek egyrészt az eljárás gyorsasága, másrészt az eljárás ingyenessége. Számos esetben a magánszemélyek és az egyesületek inkább fordulnak az ombudsmanhoz, mint a bírósághoz. A bíróságok előtti eljárás ugyanis — tekintettel a fellebbezési lehetőségekre — viszonylag lassú, gyakran előfordul, hogy több év után záródik csak le egy ügy a bíróság előtt. A bírósági eljárás költséges is, a Legfelsőbb Bíróság előtt pedig már csak ügyvédek járhatnak el. Az ombudsman társadalmi presztízse folytán ugyanakkor az ombudsmani szakvélemény felér egy bírósági ítélettel, és nemigen fordul elő a gyakorlatban, hogy egy adott közigazgatási szerv az ombudsmani szakvéleményben foglaltaknak ne tegyen eleget. Azokban az esetekben viszont, ahol kártérítésről kell határozni, tehát az összegszerűség is vitás, a közigazgatás ügyfelei már a bírósághoz fordulnak, tekintettel a bírósági döntés végleges voltára, valamint arra, hogy az ombudsman az ilyen jellegű vitákkal csak a jogalap tekintetében foglalkozik.

Az ombudsman tekintélyét nagymértékben köszönheti annak is, hogy a közigazgatástól teljesen független. A bírósághoz képest némileg párhuzamos jogkörrel rendelkezik, ugyanis egy közigazgatási határozat mind a bíróság előtt megtámadható (a rendes bíróságok előtt egy generális clausula alapján), mind az ombudsman előtt megpanaszolható. A bírósági döntés jogi jellegű, ugyanakkor az ombudsman szakvéleménye csak erkölcsi erővel rendelkezik, azonban a gyakorlatban ez az erkölcsi erő valóságos jogi erőt is képvisel.

Norvégiában a közigazgatási ombudsman mellett számos más ombuds-

man is működik a közigazgatási ombudsmanhoz hasonló jogállással. Ennek megfelelően az ombudsmanok nagyon fontos szerepet töltenek be a társadalmi, gazdasági viszonyok tisztaságának megőrzésében, s feladatkörük ellátásával nagymértékben hozzájárulnak az egyének és szervezeteik jogainak védelméhez, valamint a közéleti morál növeléséhez.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

*Burián László*

**Takáts Péter: Termékforgalom és szállítási szerződések a szocialista gazdasági integrációban***

Mennyiben képes, ill. képes-e egyáltalán a szocialista gazdasági integráció, a KGST a termékforgalom és a szállítási szerződések körében a gazdaságban a 80-as évek közepére felhalmozódott ellentmondásoknak a jog eszközeivel történő hatékony tompítására vagy kiküszöbölésére? Melyek a jogi szabályozás, mindenekelőtt az ÁSZF továbbfejlesztésével kapcsolatos legfontosabb kérdések, és hogyan képzelhető el ezek optimális megoldása? Ezekre az alapvető kérdésekre keresi a választ a szerző, hasznosítva az ebben a témakörben szerzett sokéves tapasztalatait, miközben a tőle megszokott fölényes biztonsággal mutat utat az e területen esetleg kevésbé jártas olvasónak az elméleti viták útvesztőiben.

A tanulmány a termékforgalom szerződési rendszere megszervezésének és a KGST/ÁSZF súlyponti kérdéseinek elemzése során egyetlen pillanatra sem szakad el a — gyakran kedvezőtlen — világgazdasági realitásoktól, amelyek az integráció számára is meghatározóak. A világgazdasági helyzet és ezzel összefüggésben a tagországok helyzetének alakulása következtében a szerző álláspontja szerint a szocialista gazdasági integráció mechanizmusában radikális reformokra nem lehet számítani, és ezért a polgári jogi kapcsolatrendszer perspektíváit illetően is realista, „a megoldás lehetőségét a fennálló keretek között keresi".[1]

A termékforgalom szerződési rendszere megszervezésének problémáit (II. fejezet) a szerző három kérdéskör köré csoportosítja: az elsőben az áruforgalmi modellt és annak működését elemzi, a másodikban az integrációs és a belső gazdasági mechanizmusok összefüggéseit, kapcsolatát vizsgálja, végül a vállalatközi szállítási szerződések sajátos vonásairól szól.

Az áruforgalmi modell elemzése során végigkíséri az áruforgalom keretei kialakításának rendjét. Megállapítja, hogy mind a termékforgalom szerkezetének, mind pedig az áraknak a meghatározása makroszinten történik, és a centralizált tervgazdálkodás jegyeit viseli magán, bár kialakultak a piaci viszonyokat az integráció keretei közé csempésző megoldások is, mint a kontingensen felüli forgalom és a szabad devizás kapcsolatok, ez azonban nem jelenti azt, hogy az integrációban a vállalatközi forgalom perspektivikusan nem az államközi szinten tervezett struktúrában fog alakulni. A gazdasági kapcsolatok államközi szintű szerveződésének következményeivel, a bilateralizmussal összefüggésben jelentkező problémákkal és az árak gazdaságszervező funkcióinak hiányával ezért hosszú távon számolni kell.

Az integrációs és belső gazdasági mechanizmusok összefüggéseit vizsgálva abból indul ki, hogy közgazdasági szabályozórendszer híján elsősorban jogi eszközökkel kell megteremteni a nemzetközi kötelezettségvállalások vállalati szintre történő transzformálását. A klasszikus tervutasításos modell azonban ma már nem tekinthető általánosnak. A szerző a magyar szabályozás alakulásán mutatja be, milyen jogi megoldásokkal lehet ezt a kapcsolatot tervutasításos rendszer híján — még ha esetlegesen nem reformkonform elemek segítségével is — megteremteni. A szerző a megoldást a részben informális gyakorlat formalizálásában látja, mert „a KGST-relációban a magyar külgazdasági irányításnak kell alkalmazkodnia az integráció belső törvényszerűségeihez".[2] Az alkalmazkodás bizonyos jeleit igazolódni látja a legújabb jogalkotás fejleményeiben, de utal az ezekkel összefüggésben felmerült problémákra is.

A vállalatközi szállítási szerződésekről megállapítja, hogy azok tartalmának az államközi forgalomszervező eszközökhöz való erőteljes kötődése bizonyos elméleti következményekkel jár. A vállalatközi szerződések nem tekinthetők tisztán polgári jogi szerződéseknek, hanem „pszeudo tervszerződések"[3], hiszen de facto kötődnek az államközi megállapodásokhoz, de jure viszont nem. Ez az ellentmondás fejeződik ki abban, hogy e szerződések az áruforgalmat nem szervezik, csak lebonyolítják, az árnak nincs tényleges szerepe a szerződéskötés során és a szerződésekkel a felek lényegében nem rendelkezhetnek azok létrejötte után sem. Mindemellett a kereskedelmi szempontoknak is van némi — gyakran informális úton érvényesülő — szerepe. Ez a pszeudo tervszerződési jelleg a magyarázat a szerző szerint az ÁSZF szabályainak alakulására is, melynek kérdéseiről részletesen a következő fejezetekben szól.

Ezek közül elsőként a III. fejezetben az ÁSZF egyes általános kérdéseivel, közelebbről a tárgyi hatállyal, az ún. relatív kogenciával, a kollíziós problémákkal foglalkozik, majd a továbbfejlesztés alternatíváit vizsgálja. Utal arra, hogy a gyakorlat az ÁSZF-et, indokolatlanul gyakran olyan esetekben is alkalmazandónak tartja, amikor annak nem lenne helye. Ennek egyik oka a preambulum első bekezdésének szövegezése, mely szerint az összes áruszállítások képezik az ÁSZF tárgyi hatályát. A szerző azon véleményének ad hangot, hogy a tárgyi hatályt szűken kell értelmezni, azt nem lehet a külkereskedelmi adásvétel körén túl terjeszteni. Az ÁSZF a külkereskedelmi adásvétel körében is elsősorban a gépipari tömegtermékek forgalmára ad adekvát szabályozást, erre utal a preambulum második bekezdésében foglalt eltérés lehetőségének gyakorlati alkalmazása. Ez a kérdéskör már a relatív kogencia tárgyalásához vezet át. A szerző ismerteti a relatív kogencia körül kialakult elméleti, de gyakorlati következményekkel is járó vitákat, majd részletesen kifejti ezzel kapcsolatos álláspontját. Nézete szerint a preambulum második bekezdését úgy kell értékelni, mint a KGST-integráció kötött termékforgalmával és a szállítási szerződések korábban ismertetett természetével összhangban álló korlátozott jellegű jogalkotói felhatalmazást, melynek értelmében a felek az ÁSZF által alapul vett modelltől eltérő szerkezetű jogviszonyaikat

---

*Burián László* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987. 178 old.

[1] *Takáts:* i. m. 13. old.

[2] I. m. 36. old.

[3] I. m. 44. old.

azok sajátosságainak megfelelően rendezhetik. A felek ilyen döntését csak az eladó joga által meghatározott szabályok szerint, a jognyilatkozatok megtámadására vonatkozó előírásoknak megfelelően lehet utólag vitássá tenni, azt a választottbíróság hivatalból még kivételesen sem teheti meg.

A kollíziós jogi problematikára áttérve a szerző különbséget tesz az ÁSZF szűkebb és tágabb értelemben vett kollíziós szabályai között, majd azok rövid áttekintését követően megállapítja, hogy azok joghézag esetén az eladó jogának alkalmazásán keresztül az eladói érdekek érvényesülését is elősegítik. Az ÁSZF 110. §-ának problematikáját taglalva abból indul ki, hogy a pontatlan jogszabályi megfogalmazásnak köszönhetően elég sok tisztázatlan kérdés merül fel e körben. Kitér az e § alkalmazása körül kicsúcsosodott elméleti vitákra, ismerteti a különböző álláspontokat. A maga részéről a joghézag kitöltésének analógia segítségével való megoldását elveti, és kiáll az értelmezés segítségével való megoldás mellett. A mögöttes jog alkalmazhatóságának terjedelmével kapcsolatban jelentkező bizonytalanságokat az ÁSZF 110. §-ának pontosabb szövegezésével látja kiküszöbölhetőnek. Kitér arra a kérdésre is, hogy ha a felek nem adásvételi jogviszonyukkal kapcsolatban kötötték ki „en bloc" az ÁSZF-et, a 110. §. vajon alkalmazható-e. Vitába száll azzal a magyar jogirodalomban is képviselt nézettel, mely szerint ilyen esetben a fórum nemzetközi magánjoga alapján irányadó jognak az ÁSZF-fel ellentétes kógens normái lerontják az ÁSZF szabályait, ugyanakkor elismeri a 110. §-nak a preambulum 2. bekezdésére tekintettel történő félretételét, mint a felek számára nyitva álló lehetőséget.

A szerző utal arra, hogy korántsem merítette ki az összes vitás problémakört az általános kérdések tárgyalása során, de a felsoroltakat elegendőnek tartja javaslatainak exponálásához. E javaslatok kisebb részben strukturálisak, nagyobb részük tartalmi, az előbbiek között a normarendszernek az általános szerződési feltétel jellegű elemektől való megtisztítását, és az egyes árucsoportokra nézve fakultatív természetű típusszerződések kidolgozását ajánlja. A tartalmi korszerűsítés keretében a reális teljesítést elősegítő jogintézmények továbbfejlesztését tartja kívánatosnak, és az ezekkel kapcsolatos javaslatait a tanulmány következő fejezeteiben részletesen kifejti. Ezek három kérdéskör köré csoportosulnak, az első az állami intézkedések hatása a szerződések teljesítésére (IV. fejezet), a második a kártérítési szankció problematikája (V. fejezet) a harmadik pedig a tartalékalkatrész-ellátás kérdései (VI. fejezet).

A IV. fejezetben a szerző arra keres választ, vajon alkalmazható-e a vis maior kategóriája az államok egyoldalú, valamelyik fél számára a szerződés teljesítését lehetetlenné tévő intézkedéseire, ill. az olyan államközi megállapodásokra, amelyek a megkötött szerződéseket érintik. Elöljáróban megjegyzi, hogy az egyoldalú állami intézkedések következtében előálló szerződésszegésért az intézkedést hozó állam anyagi felelősségének megállapítását mind dogmatikailag, mind pedig az integrációs mechanizmus szempontjából kielégítőnek tartaná, de gyakorlati szempontból a konzekvenciákat mégis vállalatközi szinten célszerű levonni. Ennek előfeltétele viszont, hogy egyértelműen megfogalmazást nyerjen, hogy a vállalat milyen állami intézkedésért felel. Ez azonban az ÁSZF szintjén nem történt meg, csak egyes bilaterális egyezmények szabályozzák a kérdést, és az ennek nyomán kialakult választottbírósági gyakorlat nem egységes. A szerző nem ért egyet azokkal az álláspontokkal, amelyek túl szélesre kívánják tárni a vis maior kapuit, ill. úgy vélik, hogy a terv- és felügyeleti intézkedések folytán bekövetkezett szerződésszegésért való felelősség megállapítása esetén is megszűnik a reális teljesítés kötelezettsége. Véleménye szerint a vállalatközi kapcsolatokban le kell vonni annak konzekvenciáit, hogy a polgári jogi szféra fokozottan függ az államközi szférától, és ezért az állami intézkedésekből származó hátrányt a másik félre csak igen szűk körben lehet áthárítani. Ez igényli egyrészt de lege ferenda az ellenállhatatlan erő fogalmának megfelelő értelmezését, másrészt a „genus perire non potest" szabályának ÁSZF szintű kimondását és megfelelő, népgazdasági, nem pedig vállalati szinten történő alkalmazását.

A kétoldalú államközi megállapodásoknak a felek szerződésére gyakorolt hatását illetően két esetcsoport között tesz különbséget. Az egyik, amikor a már megkötött szerződés teljesítését érinti a később megkötött államközi megállapodás, oly módon, hogy az itt megállapított kontingens nem teszi lehetővé az egyik fél számára a teljesítést. Erre nézve helyesnek és elméletileg is indokolhatónak tartja azt a gyakorlatot, hogy a felek szerződésüket az államközi megállapodásra való utalással kötik. A szerződésben meghatározott áru kontingensbe való felvételének hiánya esetén a szerződés nem lép hatályba. Az ilyen felfüggesztő feltétel hiánya esetén a szerződés az államközi megállapodásra való tekintettel módosítható, ennek elmaradása esetén a kötelezett felelőssége nemteljesítés esetén megállapítható. Röviden tehát az a lényeg, hogy ez nem minősíthető vis maiornak. A második esetcsoportban, amikor az államközi megállapodás megkötése után jön létre a szerződés, majd ezt követően az államközi megállapodás módosítására (a kontingens csökkentésére, ill. törlésére) kerül sor, a vis maior megállapítható, vagyis erre tekintettel lehetséges a mentesülés.

Az V. fejezet tárgyalja az ÁSZF-fel kapcsolatos talán legvitatottabb és legellentmondásosabb kérdést, a kártérítési szankció problematikáját, amely a vállalatközi termékforgalomnak „kezdettől fogva kritikus pontja".[4] E problematikának első eleme a kártérítés funkciója a szocialista gazdasági integrációban. A jelenlegi gazdasági háttér ugyanis az áru-, pénzviszonyok fejletlensége folytán nem alkalmas arra, hogy a kártérítés betöltse reparatív funkcióját. Éppen ezért volt eddig is a kötbér az elsődleges szankció az ÁSZF-ben, amelynek a reális teljesítésre ösztönző és kárátalány-funkciója is van. A szerző úgy foglal állást, hogy a korlátozott érvényesülési lehetőségek ellenére is indokolt a kártérítés átgondoltabb, nagyobb mérvű beépítése az ÁSZF szankciórendszerébe, mert a jelenlegi megoldás (67/C. §.) igen problematikus, éppen a tipikus szerződésszegési tényállások körében zárja ki a kártárítés lehetőségét az ÁSZF alapján. Ahhoz azonban, hogy a kártérítési szankció a jelenleginél jobban elláthassa a szerződések teljesítésére ösztönző és reparatív funkcióját, bizonyos dogmatikai kérdéseket kell tisztázni. Ezek egyrészt a kötbér és kártérítés viszonya, másrészt a kártérítés mértéke és korlátozásának módja. A szerző felvázolja a kötbér és kártérítés viszonyának elméleti variációit, amely alapvetően attól függ, hogy a kötbért kizárólag kárátalányként, kárátalányként és bírságként, ill. kizárólag bírságként fogjuk-e fel. Az ÁSZF-ben ez még máig sem tisztázott, mert a 67/C. §. jelenlegi szövegezése sem volt képes megoldani a kérdést.

A szerző a különböző irodalmi álláspontok részletes ismertetése után úgy foglal állást, hogy általános szabályként elő kellene írni a kötbért

[4] I. m. 118. old.

meghaladó kár megtérítésének kötelezettségét. Ehhez kapcsolódik az a javaslat, hogy a kártérítést a kötelezett a szerződésben a fizetésre kikötött pénznemben legyen köteles teljesíteni, ill. kártérítésként a jogosult a kötelezett által forgalmazott más árut is elfogadhasson.

A kötbért meghaladó kár megtérítésének kötelezettségét kimondó általános szabály igényelné a kártérítés mértékének meghatározását, a kártérítés korlátozását. Ennek objektivizálódott mércéje a modern jogrendszerekben az előrelátható kár, amely a KGST-tagországok belső jogában sem ismeretlen. Az ÁSZF azonban a közvetlen károk megtérítését írja elő, amely nem alkalmas a felelősség korlátozására, sem az elméletben, sem a gyakorlatban nem alakult ki annak egységes fogalma. A szerző javaslatot tesz a szerződésszegési kártérítés mértékének az előrelátható károkra történő korlátozására az ÁSZF-ben, melynek bevezetésével az elmaradt haszon fogalmával kapcsolatos — jelenleg kevéssé gyakorlati — problémákat is megoldhatónak látja.

A mű zárófejezete a tartalékalkatrész-ellátás kérdéseivel foglalkozik, amelyeknek vizsgálata a szerző szerint két okból is fontos. Az egyik a téma viszonylagos irodalmi feldolgozatlansága, a másik a piaci igények és az integrációs mechanizmus lehetőségei között feszülő ellentmondás kirívó volta.

A tagországok népgazdaságainak — elsősorban a tervgazdaságoknak — diszfunkcióiból eredő feszültségeket semmifelé jogi konstrukció sem képes feloldani, a szerző álláspontja szerint mégis meg kell kísérelni egy a jelenleginél hatékonyabb jogi megoldás felvázolását. Az ezzel kapcsolatos javaslatok lényege, hogy egyrészt a megfelelő szerződésszegési konzekvenciákat le kell vonni a végtermék szállítására vonatkozó szerződés körében, másrészt valóban normatív szabályozást kellene megvalósítani a folyamatos tartalékalkatrész-ellátás területén. Mindez azonban csak a megfelelő gazdasági intézkedésekkel együtt hozhat eredményt.

A mű egyes megállapításaival és következtetéseivel talán lehet vitatkozni, de valószínűleg az ellentétes véleményeket vallók sem vitatják el annak érdemeit. Alapos, logikusan felépített, dogmatikailag kristálytiszta és a gazdasági összefüggéseket egy pillanatra sem szem elől tévesztő tanulmánnyal gazdagodott a szocialista gazdasági integráció jogirodalma.

*Papp Judit*

**Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében**

Az MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának tevékenységi köre — amint az egyre szélesebb körben válik ismertté — 1986. január 1-jével kibővült. Az államelméleti és közigazgatási kutatások mellé felvették az igazságszolgáltatás szervezetének és tevékenységének korszerűsítése témakörét, valamint megkezdték az Alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozását.

Ez utóbbi témakör harmadik kiadványaként készült el „Az eljárási jogok az Alkotmány rendszerében" című kötet, melynek vitáját 1986. október 14-én rendezték az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete könyvtárában.

A kötetben Farkas József, a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem professzora a polgári eljárási jog, Király Tibor, a budapesti Eötvös Loránd Tudományegyetem professzora a büntetőeljárási jog, végül Szamel Lajos, a pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem professzora az államigazgatási eljárási jog alkotmányos szabályozási lehetőségeiről írott tanulmánya szerepel. Mindhárom szerző — széles körű nemzetközi kitekintéssel — hasonlítja össze Alkotmányunk szabályait a külföldi megoldásokkal, illetve szembesíti az Alkotmány rendelkezéseit a gyakorlat által felvetett újabb igényekkel, egybehangzóan megállapítva, hogy elengedhetetlen az állampolgári jogok szélesítése, a törvényességi garanciák fejlesztése.

Farkas professzor kritikusan jegyezte meg, hogy a polgári eljárásjogra vonatkozó szabályokat az Alkotmány alig tartalmaz, ezért e téren lényeges kiegészítésre van szükség. Mindenekelőtt a bírósághoz fordulás jogát, mint alkotmányos jogot kellene biztosítani (amely egyben a fellebbezéshez való jogot is magában foglalná). A bírósághoz fordulás joga mellett — azt követően — kellene rendelkezni arról, hogy a törvényben meghatározott esetekben közérdekből bárki keresetet indíthat. E témakörben javasolja — a védelem joga mellett — a képviselethez, továbbá az állampolgárok és szervezetek jogsegélyhez való jogának, valamint a szóbeliség elvének alkotmányba foglalását.

A bírósági szervezettel kapcsolatban az alkotmánynak kell rendeznie a bírói út alapvető szabályait. Mint azt ezzel kapcsolatban a vitaülés felkért opponense, Rácz Attila (az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa) is hangsúlyozta: a jelenlegi — kivételt nem tűrő — megfogalmazásban alig tartható tovább az az egyébként helyes alkotmányos alapelv, hogy „az igazságszolgáltatást a bíróságok gyakorolják." Ezzel szemben törvények vagy alsóbb szintű jogszabályok alapján más szervek (munkaügyi döntőbizottságok, államigazgatási szervek stb.) is végeznek igazságszolgáltatási tevékenységet. Ez az esetek többségében — a szükséges garanciák biztosítása mellett — nem is kifogásolható. Az alkotmányos szabályozás és a valóság közötti összhang azonban csak úgy biztosítható, ha az alkotmány elismeri a bírói igazságszolgáltatás elve alóli kivételeket is. Természetesen csak olyan körben, hogy az ne veszélyeztesse a törvényesség érvényesülésének nélkülözhetetlen garanciáit.

Farkas professzor felvetette, hogy valamennyi bíróságot — a jelenlegi különbíróságokat is — az alkotmány sorolja fel, így megváltoztatásuk és átszervezésük is csak az alkotmány módosításával legyen lehetséges. Tanulmánya végén — függelékként — adja közre a leendő alkotmány V. fejezetének általa javasolt szövegezését, amely a „Bíróságok" címet viseli. E szerint egy szakaszban kellene összefoglalni a Legfelsőbb Bíróságra vonatkozó szabályokat, s itt kellene rendelkezni a bírák és az ülnökök választásáról is. A Legfelsőbb Bíróság elnökét 5 évre, helyetteseit határozatlan időre az országgyűlés választaná. Itt kellene szabályozni: ki lehet hivatásos bíró.

Király professzor tanulmánya szerint kétségtelen, hogy az 1972. évi alkotmány-módosítással összhangban született meg a bíróságokról és az ügyészségekről szóló 1972. évi IV, illetve V. tv., amelyek a korábbiaknál már bővebben tartalmaznak garanciális szabályokat. Ugyanez mondható el az 1973. évi I. törvényről, amely újraszabályozta a büntetőeljárást. E szabályozás a legfontosabb jogokat és megvalósulásuk biztosítékait megfogalmazta és ez nagyjából megfelel a mai viszonyok kívánta színvonalnak. A mélyebb elméleti vizsgálódás azonban — a nemzetközi tapsztalatokat is hasznosítva — azt mutatja, hogy elengedhetetlen az alkotmányos szabályok további bővítése.

A magyar alkotmány nem határozza meg kimerítően azokat a tárgykörö-

---

*Papp Judit* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

ket, amelyeket kizárólag az országgyűlés szabályozhat törvénnyel. Király professzor nyomatékkal hangsúlyozta, hogy minden — történeti, politikai, elvi, logikai, jogi — szempont amellett szól, hogy a büntető (büntetőjogi és eljárási) jogalkotásnak kizárólag az országgyűlés törvényi alkotó hatáskörébe kellene tartoznia. Ugyanígy az alkotmány mondja ki, hogy a büntetőügyekben igazságszolgáltatást csak bíróságok gyakorolhatnak.

Jelentős probléma, hogy törvényeink összhangját biztosítsuk az 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának szabályaival. Ez az okmány előírja például, hogy a legrövidebb időn belül bíróságnak kell döntenie az előzetes letartóztatás fenntartásának indokoltságáról. Problémát jelent az a — más országoktól eltérő — szabályozás is, hogy egyes szabálysértési tényállások esetében igazgatási szerv is szabhat ki (30—60 napig terjedhető) elzárás büntetést, ugyanakkor — eltérően más szocialista országok megoldásaitól — a bírósághoz való fellebbezés joga nem biztosított. A személyi szabadság védelmének alkotmányi szabályozása, bírói út kizárólagossága, valamint a bíróság és ügyészség kapcsolatos jogai rendezése mellett felveti az ártatlanság vélelmének mint az egész eljárást meghatározó alapelvnek alkotmányi rögzítését is.

Fontos észrevételeket és javaslatokat tartalmaz Király Tibor tanulmánya a bíróságok működése fölötti felügyelet témakörében is. Az alkotmány a Legfelsőbb Bíróság elvi irányító tevékenységéről rendelkezik, és csak a bíróságokról szóló törvény ruházza fel az igazságügyminisztert felügyeleti joggal. Az elvi irányító és a felügyeleti funkció különválasztása, bírói és kormányzati szerv közötti megosztása problematikus. Egyrészt azzal a veszéllyel jár, hogy a Legfelsőbb Bíróság az elvi irányító munkában a saját eszközök hiánya miatt nem tud hatékonyan működni, másrészt azzal, hogy a bírósági szervezet államigazgatási szervnek rendelődik alá. Ezért az alkotmányban olyan szabály megfogalmazását látná indokoltnak, amely a Legfelsőbb Bíróság jogkörének kibővítését eredményezhetné, s tükrözné, hogy a „felügyelet" a felső bírósági fórumok hatáskörébe tartozik, a minisztérium feladata pedig a szervezési teendők irányítása, az anyagi, személyi és szervezeti feltételek biztosítása.

Az államigazgatási szervek jogalkotó tevékenységét illető szabályokon túl jószerivel nyomát sem lehet találni Alkotmányunkban az államigazgatás cselekvését, s ezen belül cselekvési rendjét (eljárását) legalább alapjaiban rendező normáknak — állapítja meg a harmadik tanulmány szerzője, Szamel Lajos. Ez azonban nemcsak nálunk van így, hiszen nincsen európai — sem szocialista, sem tőkés országbeli — tudományos közmegegyezés abban, egyáltalán szükséges-e az államigazgatás cselekvési rendjének átfogó törvényi szabályozása vagy pedig elegendő beérni azzal, hogy a vonatkozó anyagi jogi szabályokról szóló törvénybe beiktatják a legfontosabb eljárási normákat az illető ügycsoportra vagy ügyfajtára vonatkozóan. Márpedig ahol még e törvényi rendezés értékét sem fogadják el — állapítja meg Szamel Lajos —, ott aligha juthatunk el oda, hogy a törvényi szabályozás alapjait alkotmányban rögzítsék. Ennek mindenekelőtt az az oka, hogy nincs egységes álláspont az eljárás fogalmát illetően. Mindezek ellenére az alkotmány továbbfejlesztésének együtt kellene járnia az államigazgatási eljárási jog egyes alapintézményei alkotmányi szintű rendezésével. Alkotmányi szabállyá kellene tenni pl. a hatáskörök átruházhatatlanságának elvét azzal, hogy ettől eltérést csak törvény engedhet meg. A hatáskörök épségben tartásának elve alkotmányos jelentőségű, ennek egyik garanciája pedig a hatásköri viták szabályozottsága. A jogegység érdekében — fogalmazza meg Szamel Lajos — kívánatos, hogy az államigazgatási szervek közötti hatásköri viták tárgyában olyan fórum döntsön, amelynek határozata kihirdetendő és annak megtörténtével minden érdekelt szervre nézve kötelezővé válna. Jelenlegi alkotmányos konstrukciónknak leginkább megfelelne, hogy az Alkotmányjogi Tanács hatáskört kapjon a bíróság és az államigazgatási hatóság, valamint két vagy több államigazgatási szerv közötti hatásköri vita eldöntésében.

Az eljárási alapelvek alkotmányos szabályozása tekintetében Szamel professzornak az a véleménye, hogy az alkotmányban a jog általános elveit és (esetleg az állami szervek működéséről szóló fejezetben vagy az állampolgári jogok garanciáinak szabályozása körében) az állami szervek eljárási jogának közös, általános alapelveit kell szabályozni. Ide tartozik a jogorvoslathoz való jog mellett annak alkotmányban való deklarálása is, hogy ezt a jogot semmilyen szintű jogszabállyal, semmilyen államigazgatási ügyben kizárni nem lehet. Az alkotmányban kellene rendelkezni arról is, hogy az államigazgatási határozat ellen meghatározott feltételek között bírósághoz lehet fordulni, illetve a bírói felülvizsgálat csak törvénnyel zárható ki.

Végezetül Szamel Lajos javasolja az alkotmányos panasz intézményesítését. Emellett — mint írja — mindenekelőtt az szól, hogy a leggondosabb szabályozás mellett is akadhat joghézag, amikor is valamely állampolgári alapjog nem kap teljes védelmet. Az efféle joghézagok csak kellő tapasztalat birtokában tölthetők ki, de az alkotmányos panasz intézményesítésével addig is védelmezhetők lennének.

Rácz Attila, a tanulmánykötet egyik felkért opponense hangsúlyozta: mindhárom tanulmány mondanivalója egységes abban, hogy az alkotmányos szabályozás bővítését és a jelenlegi deklaratív szabályozás feloldását igénylik. Egyetértés van abban is, hogy az alkotmányban nem vagy nem kellő részletességgel szabályozott kérdésekben az alkotmány maga teremtsen garanciákat a megfelelő szintű szabályozás biztosítására, éspedig úgy, hogy az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülését érintő kérdésekben a törvényi szabályozás kötelezettségét írja elő. Csak így szüntethető meg az a helyzet, hogy például bűncselekményt törvényerejű rendelet statuáljon, a büntető jogszabályok átfogó módosításakor eleve megkerülhessék a parlamentet, az államigazgatási eljárásban alkalmazható igen súlyos kényszerintézkedésekről legmagasabb szinten miniszteri rendelet (4/1985. (VII. 20.) BM számú rendelet) intézkedjen.

Csupán egy tanulmány foglalkozik a három közül azzal a kérdéssel, hogy az alkotmányozáskor hogyan oldható meg az eljárási jogokkal összefüggő szabályok elhelyezése az alkotmány szerkezetében. Rácz Attila javaslata az, hogy a bírói szervezetről szóló fejezet például (épp úgy, mint más állami szerveknél) csak a bíróságok feladatairól, a bírói igazságszolgáltatás elvéről, mint alapvető hatásköri elvről, valamint szervezeti és irányítási kérdésekről rendelkezzék.

Az állampolgárok alapvető jogairól szóló fejezetben az egyes jogoknál lehetne szó az anyagi jogi kérdésekről. (Például az egyes jogok milyen körben és mely szervek részéről korlátozhatók stb.) A szoros értelemben vett eljárási garanciákat egy újonnan felveendő alapvető állampolgári jog, a „megfelelő jogi eljáráshoz való jog" szabályai tartalmazhatnák. Itt lehetne szólni például a meghallgatáshoz való jogról, a védelemhez, képviselethez, jogse-

gélyhez való jogról, a habeas corpushoz való jogról, a bíróságon kívül jogalkalmazó tevékenységet végző szervek határozatainak bírói felülvizsgálatáról, az alkotmányos panasz lehetőségéről és egyéb garanciális szempontból alkotmányi szabályozást igénylő kérdésekről is — javasolta befejezésül Rácz Attila.

A vitaülést Kilényi Géza, a Programiroda vezetője nyitotta meg, aki kiemelte a vitaülés jelentőségét abból a szempontból is, hogy első ízben kerül sor olyan tanulmánykötet vitájára, amelyben a különböző eljárásjogok neves szakértői együtt jelentkeznek, s a vitában részt vesznek a gyakorlat kiemelkedő szakemberei is.

Németh János (tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE) hozzászólásában kiemelte: mindhárom tanulmány alapproblémája, hogy az alkotmányba milyen eljárásjogi szabályok kerülhetnek. Szamel professzor álláspontjával ért egyet, kiegészítve azt azzal, hogy az egyes eljárásjogok kivételes jelentőségű alapelveit az alkotmányba fel kell venni. Hiányzott a kötetből a munkajogi eljárásjog feldolgozása, bár a munkát kétségtelenül nehezíti, hogy e területen nincs még kódexbe foglalt szabályozás, ez azonban nem lehet akadálya annak, hogy a jövőben ezt is feldolgozzák.

Gáspárdy László (tanszékvezető egyetemi tanár, Miskolci NME) hangsúlyozta, hogy Magyarországon a polgári eljárás alulról felfelé építkezik, s az ennek alapján elkészített alkotmányos perjogi katalógus azt eredményezné, hogy a meglévő normatív állomány kerülne az alkotmányba. Felvetette a tervezettel kapcsolatban, hogy a „bíróvá levés" egész mechanizmusát kétségekkel figyeli. Ezért is látná szükségesnek egy Országos Bírói Tanács felállítását, amely a bíróságok önigazgató szerve lenne, amely a bírákat kinevezné, s önkéntes jelentkezés alapján választaná a népi ülnököket stb.

Cséka Ervin (tanszékvezető egyetemi tanár, JATE) kiemelte: a kidolgozott javaslatokkal egyetért, helyénvalónak és mértéktartónak ítéli azokat. Támogatta Király professzor javaslatát, hogy büntetőügyekben kizárólag bíróságok útján valósítsák meg az igazságszolgáltatást.

Horeczky Károly (a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának vezetőhelyettese) egyetértett Gáspárdy Lászlóval abban, hogy elengedhetetlen ma már a perjog alkotmányos helyzetét nemzetközi színvonalon rendezni. Farkas professzor konkrét javaslattervezetére reagálva úgy látja, hogy a bírói választhatóság kritériumait a bírósági törvényben szabályozták, s az a helyes, ha e szabályok ott is maradnak. Messzemenően egyetért viszont azzal, hogy az államigazgatási határozatok bíróság előtti felülvizsgálatának témakörét ismételten napirendre kell tűzni.

Prugberger Tamás (tudományos főmunkatárs, Szövetkezeti Kutató Intézet) hiányolta, hogy a tanulmányok nem foglalkoztak a bírósági jogorvoslati rendszer kérdéseivel. Úgy látja, vizsgálni kellene — a korábban a magyar jogban létező — háromfokú eljárási rendszer lehetőségeit.

Toldi Ferenc (c. egyetemi tanár, ELTE) megjegyezte, hogy a Király professzor által javasolt két vagy több nyelvű eljárásnak nincsenek meg a feltételei. A fő problémát egyébként is abban látja, hogy az alkotmányban nem szerepel a külföldiek alkotmányjogi helyzetének szabályozása, ezért e kérdéseket a jövőben feltétlenül tovább kell vizsgálni. A jogegyenlőség kérdése a jogvédelem egyenlőségének problematikájával együtt kiemelten jelentkezik az államigazgatási eljárásban. Az államigazgatási jogorvoslati rendszer ugyanis nem egységes, hanem egy tagolt közigazgatási rendszerben funkcionál, ahol az egyenlő értékítélet nem mindig biztosítható, ezért is elengedhetetlen a bírói felülvizsgálat általánossá tétele. Jugoszláviában a közigazgatási perről külön törvényt alkottak, s e bíróságok szervezetét és eljárásának rendjét ebben szabályozták. Számunkra is ez a megoldás tűnik járhatónak.

Szabó Sándor (a Fővárosi Bíróság elnökhelyettese) kiemelte: sok évtizedes tapasztalatai alapján úgy látja, hogy a polgári perek többségében az első fokú eljárásban nem a társas bíráskodás elve szerint járnak el. Helyesebbnek tartaná a Farkas professzor által idézett, az NDK Alkotmánya szerinti szabályozást, amely csak általánosságban mondja ki, hogy „az állampolgároknak az igazságszolgáltatásban való részvétele biztosítva van". Nem értett egyet viszont Farkas professzorral abban, hogy az alkotmány teljes részletességgel sorolja fel a jogi képviseleti formákat.

Bagi Dénes (a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának vezetőhelyettese) Király Tiborral egyetért abban, hogy nem helyes, ha a büntető anyagi jogi kérdéseket nem törvényben, hanem törvényerejű rendeletben szabályozzák. A kötelező erő szempontjából ennek azonban nincs jelentősége. Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság elvi irányító tevékenysége és az igazságügyminiszter felügyeleti jogköre témakörében nem Király Tiborral, hanem Horeczky Károllyal ért egyet, miszerint a Legfelsőbb Bíróság ítélkező és nem felügyeleti szerv.

Fürész Klára (egyetemi docens, ELTE) szerint fejlettségi szintje is meghatározta az eljárási jogok alapelvei alkotmányi szabályozását. Az igazságügyminiszter felügyeleti jogát tekintve az a fő probléma, hogy az igazságügyminiszter felügyeleti jogosítványai nincsenek jogi eszközökkel alátámasztva, s a jelenlegi helyzetben megosztott a felügyeleti jog.

Borsi Zoltán (főosztályvezető ügyész, Legfőbb Ügyészség) véleménye szerint egységesebben kellene megítélni az alkotmányosság és a törvényesség — egymást feltételező — elveit, ugyanakkor a szabályozás szintjén meg kellene találni a különbözés kritériumait is.

László Jenő (főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium) hangsúlyozta, hogy a tanulmányok meggyőzték: a vitában felvetett kérdések alkotmányi szabályozásának bővítése elengedhetetlen. Azonban nehéz dönteni az egyes részkérdésekben, mert ezek önmagukban csak nehezen bírálhatók el. Rácz Attilával egyetért, hogy az állampolgárok alapjogairól szóló alkotmányi fejezetben kellene szabályozni az anyagi jogi kérdéseket. Fontosnak tartotta a Király Tibor által felvetett probléma rendezését a büntetőjogon kívüli szabadságelvonással kapcsolatban, amely ma különböző viták és feszültségek kiváltója.

Hlavaty Attila (osztályvezető ügyész, Legfőbb Ügyészség) kitért arra felszólalásában, hogy még nem született állásfoglalás, mennyiben tekintik a belső jog részének a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányában szereplő garanciákat. Ma már nyilvánvaló, hogy az abban foglaltakat nem lehet figyelmen kívül hagyni, ezért is tartja jelentősnek Toldi Ferencnek azt a felvetését, hogy a külföldiek alkotmányjogi helyzetének rendezésétől nem lehet eltekinteni.

*Szekeres József*

**Dr. Gergely Ernő: A magyarországi bányásztársadalom története 1867-ig***

A szakavatott szerző, aki már eddig is számos figyelemre méltó művel gyarapította a történeti Magyarország bányamunkás-mozgalmainak és bányászattörténetének feltárását, új, értékes monográfiával jelentkezik az olvasók előtt. A szép kiállítású, gazdagon illusztrált kötet tartalmának megismerése ugyanakkor arról ad tanúságot, hogy a szerző e munkájával nemcsak eddigi kiadványai számát növelte egy újabb publikációval, hanem teljesen újszerűt alkotva, igen figyelemre méltó és elismerést kiváltó szintre emelte választott témájának feldolgozását. A szerző eddigi publikációinak ismeretében leszögezhető, hogy mind ez ideig legjelentősebbnek értékelhető bányászattörténeti munkáját adta közre a kiadó, s a recenzensnek első feladata az kell, hogy legyen, hogy rávilágítson jelen kötet értékes újszerűségeire, erényeire.**

Már a tartalomjegyzékből kitűnő gazdag tematika is aláhúzza, hogy Gergely Ernő új műve szinte minden tekintetben magasra emelt követelmények alapján készült, s a bányászat történetét a jövőben művelni szándékozók számára mindenképpen modellnek, követendő példának tekinthető. A kötet a maga komplex feldolgozási módszerével új mércét állít és szab ki, minőségi szintet határoz meg, mintegy előírva a további szakágazati publikációk követelményrendszerét.

A mintegy 29 szerzői ív terjedelmű monográfia 6 fő és 26 alfejezetre tagolt szerkezetben mutatja be az érdeklődő olvasónak a történelmi Magyarország nemesfém-, érc-, ásvány-, só- és szénbányászatának kifejlődését, a bányásznépességnek a társadalmi munkamegosztás előrehaladási folyamatán belüli kifejlődését, a korai bányásztelepülések, majd bányavárosok kialakulását, a velük kapcsolatos jogi szabályozások jellegét és változásait, az első bányászmegmozdulások történetét. Teljességgel újnak tekinthető az újabb hazai feldolgozások területén, hogy a fentebb vázolt történések olvasmányos és igen széles körű forrásbázison alapuló bemutatásán túl, ismerteti a bányászéletmód változásait, szokásaikat, mondáikat, hagyományaikat. Kitér a bányászati műszaki tudományok és képzés fejlődésére is, kezdve a honfoglalást követő feudális gazdasági-társadalmi rendszer évszázadain keresztül egészen a XIX. század első harmadában kibontakozó kapitalista átalakulást meghatározó, majd döntő módon felgyorsító, a korábbi szerzőknél annyit vitatott, ma már egyértelműen pozitívnak elismert, 1867-es osztrák—magyar kiegyezésig.

A kötetben feldolgozott témakör nemcsak az újszerű megközelítés és feldolgozási módszer szempontjából fontos, hanem azért is, hogy a magyarországi gazdasági-társadalmi fejlődés egészéről minél teljesebb és objektívebb kép alakuljon ki, tehát történeti ismereteink gazdagítása szempontjából, másrészt, hogy az eddig — legújabb kori történetírásunk által eléggé elhanyagolt — nemzetgazdasági ágazat és az abban tevékenykedő-élő-harcoló társadalmi réteg, emberek csoportjainak életét, erőfeszítéseit, a társadalmi igazságosság jobb érvényesülését szolgáló harcait — mintegy emléket is állítva — az utókor számára megőrizve, méltó módon is megörökítse. Ugyanakkor a hazánk múltjának egy — nem is jelentéktelen — területéről szerző műve által is kialakuló reálisabb kép a megújhodott, korszerűsített marxista történettudomány eszmei és módszertani eszközeinek alkotó módon való felhasználása és alkalmazása útján született meg, mintegy bizonyítva a szocialista tudomány- és eszmerendszer mai — a tudományos-műszaki forradalmi fejlődés viszonylatai közötti — alkalmazhatóságát.

Gergely Ernő munkája ezért is dicséretre méltó, mivel — lényegében minden tudományos jellegű előzmény nélkül — történettudományunkban elsőként vállalkozik a témakör egészének majdnem egy évezredet átfogó komplex feltárására. A hangsúly itt a szerzői munka, a kötet komplex jellegén van. Tudnunk kell ugyanis, hogy már a felszabadulás előtt is megjelentek ugyan egyes részmonográfiák, tanulmányok a bányászat és a bányásznépesség történetéről, de az akkori szerzők szinte tabuként kerülték a bányászatból élők nehéz létéből, a kizsákmányolás, elnyomás és alávetettség viszonyaiból gyakran és törvényszerűen kirobbanó harcos mozgalmak leírását és analizálását. Az utóbbi néhány évtized történetírói viszont, néhány kivételtől eltekintve, a bányászat és a belőle élők történetét szinte kizárólagosan az osztályharc, a mozgalom, a szervezkedés és a sztrájkok oldaláról közelítették meg, vizsgálták és vázolták fel. Érthető, hogy egyik módszer sem tekinthető tudományosan objektívnek és nem járul hozzá alkalmazásuk a reális fejlődéskép megrajzolásához.

Jelen munkájában a szerző szakított az utóbbi, részben mintegy hiánypótló indíttatású történelemszemlélettel, ami annál is inkább értékelendő, mivel ő maga is, mint a magyarországi bányamunkás-mozgalom szakavatott történésze e felfogásban alkotta meg első publikációit. Ezért mostani kötete, amely egyben saját történészi fejlődése ékes dokumentumának-eredményének is tekinthető, azon ténynek újszerű és alkotó felismerésén alapulva készült el, hogy egy adott társadalmi-gazdasági témát csakis valamennyi vonatkozásában feltárva, bemutatva vonható meg hitelesen, a történések ezer- meg ezerágú, kisebb és nagyobb súlyú fejleményei közül kibontva és kimunkálva, a fejlődés pregnáns és reális történeti folyamata. Tehát e mű új típusú alkotásnak tekinthető törté-

---

*Szekeres József* kandidátus, Budapest Főváros Levéltára (Budapest).

* Műszaki Könyvkiadó, Budapest, 1986. 328 old. + 2 mell.

** Gergely Ernő bányászat- és bányamunkásmozgalmi vonatkozású publikációi:

— Harc a bányamunkásság szakszervezetének létrehozásáért, 1913—1918. (A bányamunkásság küzdelme szakszervezetének létrehozásáért. 1913—1918.) Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete. Történelmi tanulmányok. Budapest, 1978. 123 p.

— A bányászszakszervezet a Tanácsköztársaság idején. (A bányászszakszervezet a polgári demokratikus forradalom és a Tanácsköztársaság idején. 1918—1919.) Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete. Történelmi tanulmányok. Budapest, 1979. 127 p.

A bányászszakszervezet története 1919—1923. (A bányamunkások szakszervezeti mozgalma az ellenforradalmi rendszer első éveiben. 1919—1923.) Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete. Történelmi tanulmányok. Budapest, 1973. 151 p.

— A bányászszakszervezet története 1924—1929. (A bányászok szervezkedése és mozgalmai a stabilizáció és a mérsékelt fellendülés időszakában. 1924—1929.) Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete. Történelmi tanulmányok. Budapest, 1975. 165 p.

— A bányamunkásság szervezkedése 1929—1933 között. (A magyar bányamunkásság helyzete, szervezkedése és mozgalmai 1929—1933 között.) Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete. Történelmi tanulmányok. Budapest, 1978. 92 + 10 p.

— A bányászszakszervezet története 1934—1944. Szakszervezetek Elméleti Kutató Intézete. Történelmi tanulmányok. Budapest, 1982. 307 p.

— A Bányaipari Dolgozók Szakszervezetének története. (Rövidített kiadás). Bányaipari Dolgozók Szakszervezete. Budapest, 1974. 130 p.

— A Bányaipari Dolgozók Szakszervezetének története. (Második, bővített kiadás). Bányaipari Dolgozók Szakszervezete. Budapest, 1983. 219 p.

neti irodalmunkban, amely méltán sorolható a legkorszerűbb módszerrel elkészített, bárhol a világon elismert és értékelt művek körébe.

Gergely Ernő hazánkban újszerűnek tekinthető kötete ugyanakkor igen szerencsés módon nem viseli magán az úttörő jellegből fakadó „gyermekbetegségek" jegyeit, hanem olvasmányosnak, alaposnak tekinthető. E könyv, kellő könyvterjesztői propaganda esetén — amely sajnos hazánkban még annyira gyermekcipőkben jár — minden bizonnyal keresett műve lesz a magyar könyvpiacnak, melynek érdeklődése az új, reálisabb felfogásban írt történeti művek iránt változatlanul fennáll.

A kötetet lapozgatva-olvasgatva szinte hiánytalan, reális kép tárul az olvasó elé a honfoglaló magyarság kezdeti, bányászati és fémfeldolgozó tevékenységéről, majd az új hazában élő néptöredékekkel és népmaradványokkal, valamint a bányászat fellendítése érdekében első királyaink által betelepített német és más nyugat-európai bányászokkal együtt folytatott arany-, ezüst-, réz- és sóbányászatról, a középkori pénzverésről s a már a XVII. században meginduló kezdetleges szénbányászatról, amely a kapitalista gazdasági fejlődéssel s a meginduló iparosodási folyamattal együtt rohamos fejlődésnek indul a XIX. század derekától.

A bányászatból élő társadalmi csoportok és rétegek életkörülményeinek és a társadalomban elfoglalt helyük ismertetésénél szerző rávilágít a társadalmi munkamegosztás előrehaladó folyamatának során bekövetkező számbeli és jelentőségbeli szempontokból bekövetkező gyors térnyerésükre, a bányásztelepülések, községek, majd bányavárosok létrejöttének folyamatára. A bányászatnak és a bányászoknak a társadalmi-gazdasági életben betöltött szerepüknek és helyzetük változásainak megfelelő jogi szabályozások, a vonatkozó törvények és rendeletek ismertetése ugyancsak értékes és jól kidolgozott részei a kötetnek, s ez annál is inkább üdvözlendő kezdeményezés, mert újabb kori vonatkozó irodalmunkban e kérdések taglalása eléggé háttérbe szorult és erőtlen volt. A mű ezenkívül részletesen bemutatja a bányászok és a bányaműszaki értelmiség bérezési-kereseti, lakás-, élet- és munkaviszonyainak időben történő módosulásait, a nemzetiségi hovatartozás adatait s azok változásait, de nem mellőzi el a feudalizmus korszakának közepette lezajlott nagyobb bányászmozgalmaknak színes leírását, megelevenítését sem. Részletesen ismerteti a bányamunkások szerepét nagy nemzeti felkeléseinkben és szabadságharcaiban, kapcsolatukat a Thököly- és Rákóczi-felkelésekben, az 1848/49-i polgári forradalommal és nemzeti felszabadító háborúban. Újnak értékelhető a bányamunkások szerepének ismertetése a nemzetiségi mozgalmakban és felkelésekben.

A bányásznépesség életmódja, élet- és munkakörülményei először kerülnek ily alapossággal marxista eszmei indíttatású műben ismertetésre hazai történetírásunkban. E vonatkozásokban külön kiemelendő a kötet V. fejezete, amely a bányának, mint munkahelynek, a bányászati eszközöknek és szerszámoknak, a földalatti munkahelynek a sajátos viszonyairól ír részletesen. De megismerhetjük a magyar bányásznépesség babonáit, hiedelmeit, mondáit, szokásait és dalkincsét, a bányászati jelvényeket, sajátos ruházatot és a díszruhákat, a segélyegyleteket és a társládák intézményét, a bányászati műszaki tudományok történetét, a képzés- és oktatás fejlődését.

Külön érdemes megemlékezni a monográfiában fellelhető jogtörténeti vonatkozásokról, miután ily nagy időszakon belül, átfogó jelleggel itt nyerhetünk első ízben képet egy sajátos terület törvényekbe és rendeletekbe foglalt jogi szabályozásainak történelmi alakulásáról. Szerző szerint a magyar bányajog történetében három korszak különböztethető meg: az első az államalapítástól 1573-ig, a Miksa-féle bányarendtartás életbe léptetéséig tart; a második az 1573-tól 1854-ig, az osztrák általános bányarendtartás kihirdetéséig; a harmadik pedig 1854-től a felszabadulással összefüggő változások figyelembevételével egészen az 1960. évi III. törvény megalkotásáig terjed. Gergely Ernő mintegy félszáz alapvető jogtörténeti műre támaszkodva érdemben összefoglalja e korszakok jellemzőit, de ezen összegezésnél többet is ad, amikor részletesen elemzi az első magyarországi bányavárosi privilégiumokat, s a velük összefüggésben kialakult selmeci és körmöci bányajogot. Érdekes jogtörténeti adalékot jelent a bányavárosok privilégiumaik megvédelmezéséért folytatott harcainak leírása, amelyet kezdetben főként a feudális oligarchia ellen folytatnak, majd a buzgó kamarai pénzügyi igazgatás túladóztatási akciói ellen kénytelenek megvívni. Kritikai észrevételként e fejezethez kapcsolható azon hiány rögzítése is, hogy érdemes lett volna a szerző részéről vizsgálódásait a bányászati igazgatás történetére is kiterjesztenie, ami által jobban érthetővé váltak volna az egyes kormányzati hatóságok beavatkozásai, hatáskörük a bányászati ügyek intézésénél.

Megdicsérendő a szerző alapos és gondos adatgyűjtő és forrásfeltáró tevékenysége, amelynek méreteiről a többezer hivatkozást tartalmazó jegyzetoldalak tájékoztatnak. Az egyes fejezetek végén található bőséges és a szerző által kommentált-értékelt jegyzetanyag a témakörrel kapcsolatos korabeli és szinte napjainkig kiterjedő csaknem valamennyi — témára vonatkozó — nyomtatásban közreadott forrásművet, dokumentumgyűjteményeket, monográfiákat és tanulmányokat, statisztikai adatsorokat felölel. Szerző a hazai felkutatott és hasznosított dokumentáción kívül haszonnal támaszkodott a szomszédos és más európai országok történészeinek munkáira témájának feldolgozásánál.

A kötet sikerültségéhez jól hozzájárulnak a hozzáértéssel és gondossággal kiválogatott képes illusztrációk, rajzos ábrázolások és térképek, amelyek bőséges gazdagságukkal többségükben újszerűnek tekinthetők, és a jó technikai kivitelezés révén aláhúzzák, kiemelik és mintegy kézzelfoghatóvá teszik a szerzői szöveges mondanivaló lényegét. Ugyanakkor nagyban segítik a mai olvasót a történelmi múltú bányavidékek jórészt ismeretlen földrajzi elhelyezkedési-tájolási viszonylatainak megismerésében. A 76 képes ábrázolás közül külön kiemelendő a hazai városok címereiben található bányászati motívumok alapján végzett külön gyűjtés reprodukálása, melyek együttes közreadására e kötetben valósul meg első ízben.

A kötettel kapcsolatban eddig felsorolt többféle pozitívumot összegezve megállapítható, hogy a feldolgozás tárgyául választott több évszázados történésfolyamatot részben szerző saját új kutatásai, részben a korábbi feldolgozások felülvizsgált és újraértékelt megállapításai alapján, igen gazdag irodalmi és sajtóanyag felhasználásán keresztül mutatja be. A magyarországi bányászat története a kötet oldalain nem a légben lebegve, hanem az évszázados történeti, gazdasági és társadalmi fejlődésvonalba ágyazva jelenik meg és kerül feldolgozásra. A terjedelem, az arányok, a szerkezeti felépítés, a műfaji megoldás, a munka stílusa és olvasmányossága magas szinten felel meg a tudományos alapozású, igényes, az ágazat történetét népszerűsítő módon tárgyaló művek-

kel szemben támasztható követelményeknek. Szerző egyúttal nem feledkezik meg az e műfajú művekkel kapcsolatban felvethető általános ismeretterjesztési funkció szem előtt tartásáról, a történeti szemléletmód, a tudatformálás gazdagításának szempontjairól sem.

A monográfia érdeme az elmondottakon túl a színes és közvetlen hangvétel, az olvasmányosság, amely sok esetben belső azonosulást és élményszerűséget vált ki az olvasóból. Különös értékkel bírnak a gazdasági, természeti, társadalmi és kulturális környezet megjelenítő-megelevenítő korabeli művészeti igényességű leírások, riportok, melyek szerzői Jókai Mór, Petőfi Sándor, Arany János, Orbán Balázs — hogy csak a legismertebbeket emeljük ki közülük. Igen sikerülteknek tekinthetők azok a szerzői leírások is, amelyek e speciális foglalkozást űző embereket egymáshoz, munkájukhoz és környezetükhöz és hagyományaikhoz való viszonylataik közepette ábrázolják, továbbá a belső kötődések és kapcsolataik sokoldalú és sokrétű felvázolása.

Értékesen egészíti ki a kötetet a bányászati szakkifejezések jegyzéke, a helységmutató, a felhasznált rövidítések jegyzéke, a könyvben található képek lelőhelyeinek felsorolása és két jól áttekinthető térkép a középkori Magyarország arany-, ezüst-, réz- és sóbányáiról, valamint az elsőként művelés alá vont magyarországi kőszénterületekről.

Az ízléses, igen szép nyomdai kivitelezésű kötet a Műszaki Kiadó és a szombathelyi Sylvester János Nyomda közös alkotása. A kötet bolti ára az elfogadhatóság keretén belül van. A nyomdatechnikai kivitelezéshez mindössze egy kritikai észrevétel kívánkozik, amely azonban feltehetően gazdasági megfontoláshoz fűződik: a kötet feltétlenül megérdemelte volna a kemény, jobban időtálló bekötést.

---

Эндре Ференци:

*Правовой статус крупных предприятий с точек зрения сравнительного изучения права*

Опираясь на правовое регулирование капиталистических кампаний, автор рассматривает нормы, касающиеся крупных форм предпринимательской деятельности, существующих в Австрии, ФРГ, Франции и Великобритании. Эти положения вместе с другими важными законами и судебными решениями сопоставляются с национальными законодательными актами социалистических стран (СССР, ЧССР ГДР, СРР, НРБ), относящимися к крупным предприятиям, трестам, комбинатам, и т. п. В результате сравнительного изучения автор делает такой вывод, что позицию крупного предпринимательства необходимо признавать и с юридической точки зрения; в случае присоединения к крупному предприятию принадлежащие собственнику полномочия (т. н. права распоряжения) одновременно и недвусмысленно должны быть переданы. Что касается опубликования результатов (убытков), автор на такой позиции, что в этом плане на крупные предприятия надо возложить прибавочные обязанности, отличающихся от соответствующих обязанностей средни предприятий.

Лайош Рац:

*Государственная структура и управление в эпоху феодального абсолютизма*

Автор ытается дать ответ на то, что в период феодального абсолютизма какие изменения произошли в области правления. С одной стороны, личность монарха постепенно выдвигается на передний план, точнее говоря его подготовленность к правлению имеет все большую значимость. Тем самым господствует единое центральное руководство, которое особенно четко появляется в трех сферах, в инификации военного дела, финансов и правосудия. Постепенный преференциальный подход к этим трем отраслям управления и правление через советников пренебрегают необходимостью функционирования представительных органов. Этот процесс в силу необходимости приводит к безконтрольности абсолютисткой власти; некоторые монархи попытались уравновесить это созданием центральных контрольных органов.

Endre Ferenczy

*Rechtsstellung von Großunternehmungen vom vergleichenden rechtlichen Gesichtspunkt*

Die Studie gibt auf der Grundlage der Rechtsnormen der kapitalistischen Gesellschaften einen Überblick über die Regelungen der österreichischen, bundesdeutschen, französischen und englischen Großunternehmungen. Diese, ergänzt mit anderen wichtigen Gesetzen und gerichtlichen Entscheidungen, vergleicht sie mit den (sowjetischen, tschechoslowakischen, den DDR-, rumänischen, bulgarischen) Regelungen der nationalen Rechte bezüglich der sozialistischen Großunternehmen, Truste, Kombinate usw. Aus dem Ergebnis des Vergleichs zog der Autor die Konsequenz, daß die Großunternehmungsposition auch rechtlich honoriert werden muß; im Falle eines Anschlusses oder einer Angliederung an eine Großunternehmung müssen die Eigentumsrechtsverhältnisse (die sogenannten Verfügungsrechte) eindeutig und sofort übergeben werden; bezüglich der Veröffentlichung der Ergebnisse (Verluste) vertritt die Studie den Standpunkt, daß für die Großunternehmungen in dieser Hinsicht abweichend von den mittelgroßen Unternehmen die Mehrheitspflicht vorgeschrieben werden muß.

Lajos Rácz:

*Staatsstruktur und Regierung im feudalistischen Absolutismus*

Die Studie versucht darauf eine Antwort zu finden, welche wesentlichen Veränderungen im feudalistischen Absolutismus im Verlaufe der Regierung des Staates stattfinden. Auf der einen Seite scheint es, daß die Person des Herrschers verstärkt in den Vordergrund tritt, bzw. deren Fähigkeit zum Regieren. Auf der anderen Seite wird aber gleichzeitig eine einheitliche zentrale Leitung verwirklicht, die besonders auf drei Gebieten: der Armee, dem Finanzwesen, der Rechtssprechung als Vereinheitlichung auftritt. Die bevorzugung dieser drei Zweige der Staatsverwaltung und die Regierung mit Beratern vernachlässigt die Notwendigkeit der Tätigkeit der Vertretungsorgane. Dieser Prozeß führt notwendigerweise zur absolutisitschen Macht ohne Kontrolle, was einige bewußte Herrscher durch zentral gegründete Kontrollorgane auszugleichen versuchen.

Endre Ferenczy:

*The legal status of large enterprises from the aspect of comparative law*

The paper surveys the regulations concerning the Austrian, West German, French and English large enterprises. He supplements them with other important laws and judicial decisions and compares them with the rules of national law regulations dealing with the socialist large enterprises (Soviet, Czechoslovak, East Ger-

man, Romanian and Bulgarian laws). From the result of this comparison the author draws the consequence: the position of a large enterprise should be promoted legally too; in case of merger or co-operation the licences of the owner (the so-called provision rights) unambigously and immediately should be transferred; concerning the public reference to the results (or losses) the paper takes the viewpoint that the large enterprises should have supplementary obligations compared to the middle-sized enterprises — prescribed byl law.

Lajos Rácz:

*State structure and administration in the feudal absolutism*

The paper seeks to find an answer: what kind of substantial changes happened in the feudal absolutism in the course of state administration. On one hand it seems that the person of the sovereign was getting into the foreground and his ability to govern acquires more importance. On the other hand in the same time a uniform central rule is created, which appears particularly in three fields: in the uniform treatment of the armed forces, the financial matters and the jurisdiction. The more emphasized preference of these three administrative branches and the government by counsel ignores the necessity of the operation of representative organs. This process necessarily leads to the lack of control in the absolutist power, which is sometimes counterbalanced by centrally created supervising organs used by some conscious rulers.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Lapkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-3348. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fq 5009 F/ET

XLII. új évfolyam 10. szám Budapest, 1987. október hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM

TARTALOM

NAGY LÁSZLÓ
Gondolatok a munkáltató anyagi felelősségének továbbfejlesztéséről ... 527
CSILLAG GYÖRGY
Terv és/vagy épület, avagy: mit véd a szerzői jog? ... 533
RÁCZ GYÖRGY
A foglalkozástól eltiltás — összehasonlító jogi vetületben ... 538
ZOLTÁN ÖDÖN
A termelői felelősségről ... 542
SZABÓ MIKLÓS
A nemzetközi jog sajátosságainak hatása a jog fogalmára ... 548
KIRÁLY MIKLÓS
A deliktuális felelősség nemzetközi magánjogi szabályozásának jelenkori fejlődéséről ... 553

Szemle

RUSZOLY JÓZSEF
A kiegyezés újabb historiográfiája és a jogtörténet ... 559
VIDA SÁNDOR
Fogyasztói véleménykutatás eredményeinek felhasználása az USA védjegyjogi ítélkezésében ... 565

Jogirodalom—Jogélet

Ádám Antal: A társadalmi szervezetek fogalma, típusai és jogállása de lege ferenda (PFEIL EDIT) ... 569
Törő Károly: Az orvosi jogviszony (TATÁR IRÉN) ... 572
Hajdú Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában (KŐHEGYI MIHÁLY) ... 575
KUKORELLI ISTVÁN
Állam — térkapcsolatok — demokrácia (Bihari Ottó emlékülés) ... 577
STIPTA ISTVÁN
Ijjas József kandidátusi értekezésének vitája ... 578

*СОДЕРЖАНИЕ: Ласло Надь:* Мысли о дальнейшем развитии материальной отвественности работодателя — *Дьёрдь Чиллаг:* Проект и/или строение, или же, что защищается авторским правом? — *Дьёрдь Рац:* Лишение права заниматься определенной профессией в сравнительно-правом аспекте — *Эде Золтан:* Об ответственносту производителя — *Миклош Сабо:* Влияние особенностей междунарпдного права на понятуе права — *Миклош Кирай:* О развитии регулирования деликтной ответственносту по международному частному праву современности — *Обзор: Йожеф Русой:* Новая историография Австро-венгерского соглашения и история права — *Шандор Вида:* Использование результатов исследования мнения потребителей в решениях споров по товарным знакам в США — *Юридическая литература-юуридическая жизнь:* Адам Антал: Понятие типы и правовое положение овщественных организаций de lege ferenda *Эдит Пфеил)* — Тёрё Карой: Правоотношение врача *(Ирен Татар)* — Хайду Лайош: Преступление и наказание в Венгрии в последней трети XVIII века (Михай Кёхедьи) — *Ишнван Кукорели:* Государство — связи в пространстве — демокрания (совещание в память Отто Бихари) — *Иштван Штипта:* Обсуждение кандидатской диссетрации Йожефа Ийаша.

*INHALT: László Nagy:* Gedanken über die Weiterentwicklung der materiellen Verantwortung des Arbeitsgebers. *György Csillag:* Plan und/oder Gebäude: was schützt das Urheberrecht? — *György Rácz:* Berufsverbot vom dem Gesichtspunkt der Rechtsvergleichung betrachtet. — *Ödön Zoltán:* Über die Verantwortung des Herstellers. — *Miklós Szabó:* Die Wirkung der Eigenart des internationalen Rechts auf den Rechtsbegriff. — *Miklós Király:* Über die gegenwärtige Entwicklung der internationalen privatrechtlichen Regelung der deliktuellen Verantwortung. — *REVUE: József Ruszoly:* Neuere Historiographie des Ausgleiches von 1867 und die Rechtsgeschichte. — *Sándor Vida:* Anwendung der Ergebnisse der Konsumenten-Meinungsforschung in der Schutzmarken-Rechtsprechung der USA. — *RECHTSLITERATUR —RECHTSLEBEN: Antal Ádám:* Begriff, Typen und Rechtsstand de lege ferenda der gesellschaftlichen Institutionen *(Edit Pfeil).* — Károly Törő: Das ärztliche Rechtsverhältnis *(Irén Tatár).* — Lajos Hajdú: Straftat und Strafe in Ungarn im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts *(Mihály Kőhegyi).* — *István Kukorelli:* Staat — Raumbeziehungen — Demokratie (Gedenksitzung Ottó Bihari). — *István Stipia:* Diskussion über die Dissertation von József Ijjas

*CONTENTS: László Nagy:* Some thoughts on the further development of the material liability of the employers — *György Csillag:* Plan and/or building: what does copyright law protect? *György Rácz:* The deprivation of profession — in a comparative wiev — *Ödön Zoltán:* On poducts liability — *Miklós Szabó:* The influence of international law on the notion of the law *Miklós Király:* On the modern development of the regulation of the delictual liability in the conflict of laws — *REWIEW: József Ruszoly:* The new historiography of the compromise of 1867 and the legal history — *Sándor Vida:* Use of the results of the customers opinion research in decideing patent law cases in the U.S. *LEGA LITERATURE—LEGAL LIFE: Antal Ádám:* The notion of the social organisations, their types and legal position de lege ferenda *(Edit Pfeil) Károly Törő:* The medical legal relations *(Irén Tatár) Lajos Hajdú:* Crime and punishment in Hungary in the last decades of the 18. Century *3Mihály Kőhegyi) István Kukorelli:* State — connections — democracy (Memorial session Ottó Bihari) *István Stipta:* The discussion of the dissertation of István Ijjas

XLII. új évfolyam 10. szám Budapest, 1987. október hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-627 Telex 224186 mkke h 1828 Budapest 5. Pf.: 489

*Nagy László*

## Gondolatok a munkáltató anyagi felelősségének továbbfejlesztéséről

A munkajog egyik legfiatalabb intézménye a munkáltató anyagi felelőssége a munkaviszony keretében a dolgozójának okozott károkért. Erre a magyar munkajog tudománya a 60-as évek kezdete óta fordított nagyobb figyelmet és a teljes körű jogi szabályozás pedig csak az 1968. január 1-én hatályba lépett Munka Törvénykönyvében történt meg. Az egységes felelősségi szabály a korábbinál nagyobb biztosítékot jelentett a dolgozó számára, megkönnyítette és meggyorsította az őt ért kár jóvátételét. Ugyanakkor a munkáltatót fokozottabban rászorította munkaviszonyból eredő kötelezettségei tiszteletbentartására, teljesítésére. Az eltelt 20 év tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltató anyagi felelősségére vonatkozó szabályok a gyakorlatban általában megfelelőnek bizonyultak. Ugyanakkor azonban az is mindinkább világossá vált, hogy a dolgozót üzemi baleset, valamint foglalkozási betegség miatt ért károk esetében a szabályozás felülvizsgálatra szorul. A következőkben ennek indokait és a megoldás lehetőségeit szeretném bemutatni.

*1.* A Munka Törvénykönyve a munkáltatót a dolgozójának a munkaviszony keretében okozott kárért vétkességére tekintet nélkül felelőssé teszi. A vétkesség mellőzését három körülmény is indokolta.

Az első a jóvátétel rendkívüli fontossága. A dolgozó és családja megélhetését a munkabér szolgálja. Ha a dolgozót ért károkozás a munkavégzést akadályozza vagy egyébként a dolgozó vagyonát, jövedelmét csökkenti, maga és családja megélhetése veszélybe kerül, mert rendszerint nincsenek olyan tartalékai, amelyek ilyen esetben a megélhetési gondokat enyhítenék.

A második körülményt az jelenti, hogy a munkaviszonyok jelentős részében a munkavégzés fokozott veszélyforrások használatával, azok környezetében történik. Az igaz ugyan, hogy a tudomány és a technika fejlődése jelentős segítséget ad a fokozott veszélyforrások által okozható károsodások elhárítására, de ugyanakkor nap nap után újra is termeli az újabb veszélyforrásokat, a károsodások újabb lehetőségeit, amelyekkel szemben csak fokozatosan lehet a veszély kiküszöbölésének, csökkentésének módját megtalálni. Figyelemmel kell lenni ezzel kapcsolatban arra is, hogy a technika jelenlegi fejlettsége mellett aránylag kicsi, pillanatnyi figyelmetlenség is jelentős veszélyhelyzetet teremthet, károkat okozhat. A tudomány és technika fejlődése folytán előállott veszélyek elhárítása érdekében ugyan maga a dolgozó is sokat tehet, ha a munkáját figyelmesen, lelkiismeretesen a vonatkozó szabályok megtartásával végzi, de a munkával kapcsolatban előálló veszélyek elhárításával kapcsolatban a munkáltató feladata a jelentősebb. Egyrészt neki kell állandóan arról gondoskodni, hogy a gépek, berendezések stb. megfeleljenek az előírásoknak és a munkavégzés során ne okozhassanak károkat. Sőt — amint azt a Munka Törvénykönyve 51. §-a előírja — a jogszabályban foglaltakon túlmenően is mindent meg kell tennie az egészséges és biztonságos munkafeltételek megteremtése érdekében. Másrészt neki kell a rendet, fegyelmet biztosítania a munkavégzés során, és neki kell olyan szervezetet és működést kialakítani, amely mindenkor biztosítja a munkaviszonyból eredő kötelezettségek teljesítését.

A harmadik indok abban mutatkozik, hogy a károkozás igen gyakran olyan körülmények között történik — különösen nagyobb szervezet keretében —, amely mellett egy kívülállónak igen nehéz annak megállapítása, hogy vajon a károkozó vétkes volt-e vagy sem. Ezt az is fokozza, hogy egy-egy munkálta-

*Nagy László* egyetemi tanár, József Attila Tudományegyetem (Szeged).

tói szervezeten belül a különböző feladatok, hatáskörök gyakran nincsenek olyan részletekbe menően meghatározva, hogy egy kívülálló azok alapján biztos döntést tudjon hozni. Ezért a munkáltatót kell terhelni azzal, hogy kimutassa az esetleges károkozás körülményeit, miután ez számára könnyen végrehajtható. Amellett ez arra is kényszeríti, hogy igyekezzen a belső szervezetet, rendet úgy meghatározni, hogy annak működése közben minél kisebb mértékben jelentkezhessen károkozás.

A vétkesség mellőzésének elvétől a Munka Törvénykönyve végrehajtása — a törvényben kapott felhatalmazás alapján — két kevéssé jelentős esetben tért el: a magánmunkáltatók által okozott, valamint a munkahelyre bevitt egyes ingóságokban történt károk esetében. Az Mt. V. 1979-es módosítás még egy kivételt állapított meg: a nem foglalkozási betegség folytán bekövetkezett károkat, amelyeknél a korábbi szabályozás kizárta az Mt. 62. §-ában meghatározott munkáltatói felelősség alkalmazását.

A most felsorolt kivételek, amelyek periferikus esetekre vonatkoznak, nem érintik a lényegét, vagyis azt, hogy a munkáltató a dolgozójának a munkaviszony keretében okozott káráért főszabályként vétkességére tekintet nélkül felel. Ugyanakkor azonban a jogszabályalkotás a vétkesség mellőzése mellett figyelemmel volt a munkajog tudományának arra az uralkodó álláspontjára, amely szerint felelősséget csak abban a körben indokolt alkalmazni, amelyben a károkozónak módjában áll magatartásának megváltoztatása, a jövőbeli károk elkerülése. A felelősség tehát csak addig terjedhet, amíg fennáll a károkozás elkerülésének objektív lehetősége. Ez az, amit a polgári jogi felelősség az elháríthatatlan külső okra való hivatkozással old meg. A munkajogi szabályozás a kimentés lehetőségénél a polgári jog megoldásával szemben két változtatást tett. Az egyik: mentesülést eredményez annak bizonyítása is, hogy a kárt a károsult dolgozó kizárólagos és elháríthatatlan magatartása okozta. A másik abban áll, hogy az elháríthatatlan külső okra való hivatkozást csak a munkáltató működési körén kívüli esetekben tette lehetővé.

Az első azért volt szükséges, mert a jogi személyek esetében minden dolgozója magatartását a jogi személy magatartásának kell tekinteni. Ezért a dolgozó által elszenvedett, de kizárólag saját maga által okozott kárért is felelős lett volna a munkáltató. Hiszen a dolgozói magatartás a saját magatartása. Ezért kellett a dolgozó által történő okozást külön mentesítő okként meghatározni.

Ami a másik eltérést, a vállalat működési körét illeti, ez új fogalom, amelyet a vállalat anyagi felelősségére vonatkozó munkajogi szabályok vezettek be. Ez kettős célt szolgált. Egyrészt szigorítani kívánta a tradicionális vétkesség nélküli felelősséget azzal, hogy kizárta annak lehetőségét, hogy a vállalati belső körülményekre hivatkozás bármilyen módon is megakadályozza a jóvátételt. Másrészt ezzel egyben a vállalatokat arra kívánta szorítani, hogy saját maguk tegyenek meg mindent a belső szervezettség, rend javítása, a felhasznált gépek, anyagok stb. megfelelő ellenőrzése, karbantartása érdekében. A jogszabály céltudatosan használta a vállalat „tevékenységi köre" megjelölés helyett a „működési kört". A tevékenységi kör megjelölés ugyanis csak arra utal, hogy az adott szervet, vállalatot milyen szükségletek kielégítésére hozták létre. Nem jelenti azonban azt, hogy e tevékenység kifejtése során az abban közreműködő személyek, körülmények stb. mindig a vállalat befolyása, ellenőrzése alatt állnak. Az elmélet és a bírói gyakorlat három kritériumot alakított ki e fogalom meghatározására. E szerint a munkáltató működési körébe tartozik: a) a munkáltató felügyelete, ellenőrzése alatt álló minden olyan terület, helyiség, közlekedési eszköz stb., ahol működését kifejti, b) a munkáltató személyi állománya, mégpedig tekintet nélkül arra, hogy a munkáltató felügyelete alá tartozó területen vagy azon kívül tartózkodnak, c) minden a munkáltató által a tevékenysége során felhasznált épület, gép, anyag, szerszám, berendezés stb.

A működési kör fogalmának beiktatása, ill. az, hogy csak az ezen kívüli ok ad lehetőséget a kimentésre, bizonyos mértékig szemben áll azzal az előbb említett elvvel, amely szerint a felelősség alkalmazásának csak addig van helye, amíg a károkozót befolyásolni tudja, amíg a károkozó a jövőben másként tud viselkedni. Ez azonban még elviselhető mértékű. A munkáltató ugyanis az esetek jelentős részében tudja befolyásolni a működési körébe tartozó tényezők hatását. Jól mutatja azonban, hogy a kodifikáció során is merülhettek fel a megoldással kapcsolatban aggályok, hogy a foglalkozási betegséggel okozott károk esetén a jogszabály megengedte a működési körön belül jelentkező elháríthatatlan okra való hivatkozással is a kimentést. Ennek indoka az volt, hogy a foglalkozási betegség mindig az adott foglalkozással együttjáró különös veszélyekből keletkezik. Tehát a keletkezés oka általában mindig a működési körön belül van. A működési körön belüli kimentés nélkül a munkáltató olyan kárért felelne, amely számára elháríthatatlan vagy csak akkor lenne elhárítható, ha az adott tevékenységet beszüntetné. E szabály mellett a munkáltató nem felelt azokért a foglalkozási megbetegedésekért, amelyek a technika és tudomány jelenlegi állása szerint számára elháríthatatlanok voltak. (Ha volt elhárítási eszköz, de nem alkalmazta, természetesen felelt.)

*2.* A Munka Törvénykönyvének a munkáltató anyagi felelősségére vonatkozó rendelkezései elvi alapján, vagyis azon, hogy a felelősség alkalmazásának csak abban a körben van helye, ameddig a károkozót befolyásolni tudja abban, hogy máskor másként viselkedjen, hasonló károkozó magatartást ne tanúsítson, az újabb jogi szabályozás, ill. a bírói gyakorlat az üzemi balesettel, ill. foglalkozási betegséggel okozott károkkal kapcsolatban több rést ütött.

— Elsőként jelentkezik a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 72. számú állásfoglalása, amely az üzemi balesetekkel okozott károk esetében azt fejtette ki, hogy azok esetében, akik munkájukat rendszeresen vagy jelentős részben közterületen végzik, a közterület is a munkáltató működési körébe tartozónak tekintendő. Tehát az ilyen balesetek esetében a munkáltató elháríthatatlan külső okra hivatkozással nem mentesülhet. Ezzel lényegileg arról van szó, hogy a munkáltató felelőssé vált olyan károkért, amelyeket ő nem háríthatott el. (Azt még valahogy el lehetne képzelni, hogy a Közterületfenntartó Vállalat esetében az utca a működési körébe tartozik, de a postás, a kézbesítő vagy körzeti szerelő esetében már semmi-

esetre sem. Még kevésbé tartozhat a postás vagy kézbesítő esetében a munkáltató működési körébe az a ház, ahová éppen kézbesít, vagy az a gépkocsi, amelyik az utcán elüti.)

— A második az Mt. V. 83. §-ának módosítása során beiktatott új (4) bekezdés, amely szerint a munkáltató felel a dolgozó társadalmi tevékenysége által okozott kárért. Ez a felelősség akkor is fennáll, ha ez a tevékenység a telephelyen kívül történt. A dolgozók e tevékenység során kikerülnek a munkáltató ellenőrzési köréből. Az esetleges baleset számára elhárithatatlan. (Most figyelmen kívül hagyom azt az esetet, amikor a dolgozók által magukkal vitt és használt vállalati szerszámok, anyagok okozzák a balesetet.)

— A harmadik a foglalkozási betegségekkel okozott károkra vonatkozó korábbi szabálynak, amely a kimentés lehetőségét a működési körön belül is megengedte, hatályon kívül helyezése.

*3.* A gyakorlatnak, ill. a jogi szabályozásnak az előbb említett változásai indokolttá teszik annak megvizsgálását, hogy mi tette ezeket szükségessé, mennyiben helyes a munkáltatói felelősségnek az eredeti szabályozás során követett elvi alapjaitól való eltérés és ha igen, a kialakított jelenlegi megoldások a jövőben is megfelelők lehetnek-e. Ezt különképpen időszerűvé teszi az, hogy napirenden van a munkajog újabb kodifikációja. De enélkül is helyes és szükséges lenne a vizsgálódás, mert nem szerencsés egy olyan állapot fenntartása, amikor az elméleti tételek és a gyakorlat között ellentét van. Ennek okait fel kell deríteni. Vajon egy indokolatlan gyakorlatról vagy éppen az elmélet elmaradásáról van-e szó. Vizsgáljuk meg tehát, hogy milyen szempontok indokolták e helyzet kialakulását.

*a)* A Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiumának 72. számú állásfoglalása egy — az életben jelentkező — ellentmondást igyekezett feloldani. Ez abban mutatkozott, hogy annak a dolgozónak, aki a munkáltató működési körén kívüli elháríthatatlan ok hatására szenved balesetet (pl. elgázolta tárgyalásra menet az utcán egy autó, a postás elesett és megsérült egy lépcsőház hibás lépcsőjén), hátrányosabb volt a helyzete, mint azé, akinek balesete a működési körön belül jelentkező vagy azon kívül ugyan, de elhárítható ok miatt történt. A dolgozó a kártérítési igényével a károkozó ellen kellett hogy forduljon. Ennél már fennállhat és gyakran fenn is áll az, hogy a károkozóra vonatkozó szabályok enyhébbek, mint a munkáltató anyagi felelősségének szabályai (pl. csak vétkesség esetén felel). A dolgozó a munkáltatótól gyorsabban kapja meg a kártérítést. Ha pedig ezt a munkáltató nem ismeri el a munkaügyi vita keretében, illeték- és költségmentesen követelheti azt, míg a kívülálló károkozó elleni bírósági eljárás során ilyen kedvezményt nem élvez. A járadékjellegű kártérítést a keresetek változása esetén a munkáltató minden igény nélkül hivatalból köteles emelni, míg a kívülálló károkozónak ilyen kötelezettsége nincsen. A Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása viszont a hatálya alá eső dolgozók esetében biztosította a munkajogi anyagi felelősség alkalmazását. Az állásfoglalás ezt a kedvező helyzetet azok részére kívánta biztosítani, akik esetében a leggyakrabban fordulhat elő külső károkozó által előidézett baleset. Ez azonban egyben a gyengéjét is jelenti az állásfoglalásnak. Nincs egyértelmű elhatárolási lehetőség. Nehéz indokolni, hogy a kézbesítő esetében a munkajogi szabályokat kell alkalmazni, de a jogtanácsos esetében, aki naponta jár, esetleg többször is a telephelyen kívül, nem. Vagy a körzeti szerelőre igen. De a központban levő szerelőre, holott esetleg ezt is naponta kiküldik hibaelhárításra, nem. Nincsenek megbízható elhatárolási kritériumok. Lehetne ugyan ilyeneket megállapítani (pl. havonta hányszor vagy hány órát kell a telephelyen kívül tölteni), de ez csak a határesetek tömegét teremtené meg és újabb vitákat okozna. Az állásfoglalás végső fokon lépéskényszert idézett elő. Egy ilyen tisztázatlan, elvi elhatárolás nélküli helyzetet sokáig fenntartani nem lehet. Tehát vagy megtiltja a törvény a működési kör fogalmának ilyen kiterjesztését vagy továbblép, és a munkáltató felelősségét az egyéb hasonló esetekre is kiterjeszti.

*b)* Ami a társadalmi tevékenység keretében keletkezett kár megtérítését illeti, azok az esetek, amikor a társadalmi tevékenység a munkáltató telephelyén történik, lényegében összeegyeztethetők az anyagi felelősség jelenlegi koncepciójával. A munkáltató ugyanis a telephelyen belül mindenkor köteles gondoskodni a rendről, biztonságról. Ez a kötelezettsége akkor sem szűnik meg, ha a dolgozó nem a munkaköre ellátásával foglalkozik a munkáltató által felügyelt, ellenőrzött területen. Ezért a bekövetkező balesetekért, egészségi károsodásért felelőssé tehető. A munkáltatónak a telephelyen kívüli társadalmi tevékenységért való felelőssége túlmegy a mai felelősségi koncepció keretein. Ebben az esetben a dolgozó nemcsak a munkáltató működési körén esik kívül, hanem a munkaviszonyán is. Sőt itt még az sem áll fenn, hogy a munkáltató érdekében fejti ki tevékenységét. Viszont ha a dolgozó ilyen társadalmi tevékenysége során kárt szenved, ugyanolyan hátrányos helyzetbe kerül, mint az előbb említett esetben a telephelyen kívül munkát végzők. Ez még nehezebben viselhető el, mint az előző esetben, miután a dolgozó a társadalmi munka elvégzésével egy — a munkaviszonybeli kötelezettségein túlmenő — tevékenységet fejt ki. Ezért feltétlenül indokoltnak kell tekinteni azt a célt, hogy helyzetük ne legyen hátrányosabb annál, mintha a munkaviszonyuk keretében dolgoznának.

*c)* A foglalkozási megbetegedésekre vonatkozólag az Mt. nem ad meghatározást, hanem az Mt. V. utal a társadalombiztosítási szabályokra. A társadalombiztosítási törvény 27. §-ának (2) bekezdése szerint „foglalkozási betegség az a betegség, amely a biztosított foglalkozásának különös veszélye folytán keletkezett". Ez a meghatározás nem egészen pontos. A foglalkozási betegség azért keletkezik, mert egyes szakmákban, munkakörökben a munkörülmények (pl. állandó nedvesség), a felhasznált anyagok (pl. ólom) vagy a munkavégzés technológiai folyamata egészségi változásokra, betegség keletkezésére vezethetnek, és a technika, illetőleg az orvostudományok jelenlegi fejlettsége mellett ez a lehetőség még nem küszöbölhető ki teljes mértékben. Ilyen szakma vagy munkakör esetén tehát a legkorszerűbb óvóintézkedések ellenére is számolni kell azzal, hogy az adott foglalkozási betegség előbb vagy utóbb kisebb vagy nagyobb mértékben felléphet. A foglalkozási betegség tehát — a vállalat működési körében jelentkező — objektív körülmények következménye. Az a körülmény, hogy a technika és tudományos fejlődés foly-

tán már számos foglalkozási betegség előfordulása csökkenthető, az előbbi megállapításon nem változtat. Ha ugyanis a megbetegedés teljesen kizárható lenne, akkor törölni kellene a foglalkozási betegségek jegyzékéből. A korábbi szabály — az Mt. V. 99. §-a — lényegében két kategóriát állított fel. Az egyik az, amikor a foglalkozási betegség azért állt elő, mert a munkáltató nem alkalmazta a tudomány és technika által adott veszélyeztetést csökkentő lehetőségeket, módszereket. Ilyen esetben felelős volt a kárért. A másik az, amikor bizonyította, hogy ezeket alkalmazta, de a megbetegedés ilyen módon sem volt elhárítható. Ilyenkor mentesült a felelősség alól. A második esetben a foglalkozási betegség miatt kárt szenvedettek hátrányosabb helyzetbe kerültek, mint az üzemi balesetek károsultjai. Ez utóbbiak ugyanis olyankor, amikor a munkáltató működési körén kívüli okra hivatkozással mentesült, a tényleges károkozó ellen fordulhatnak. Ilyen módon káruk megtérült. A foglalkozási megbetegedés esetén nincs egy kívülálló károkozó, aki ellen lehetne fordulni. Így a keresetveszteségnek a társadalombiztosítási ellátáson felüli része megtérítetlen maradt.

E hátrányos helyzeten kívánt segíteni a 8/1978. (II. 1.) Mt. számú rendelet 1. §-a, majd az Mt. V. módosítása, amely eltörölve az Mt. V. 99. §-ának rendelkezését, látszólag azonos helyzetet hozott létre az üzemi balesetek és a foglalkozási betegségek által okozott károk esetére. Ezzel viszont a munkáltató terhére borult fel az egyensúly. A foglalkozási betegség esetén ugyanis a szabály szigorúbb, mint üzemi baleset esetén. Abból az előbb említett körülményből ugyanis, hogy a foglalkozási betegség mindig a működési körön belüli ok miatt keletkezik, következik, hogy gyakorlatilag a munkáltató számára — a dolgozó saját okozásán, ill. közrehatásán kívül — nincs kimentési lehetőség. Így tehát csak akkor mentesülhetne a kártérítésektől, ha a foglalkozási betegségre vezető tevékenységet beszüntetné. Ezt viszont a társadalom érdekei nem engedik.

A foglalkozási megbetegedések esetében azonban még egy zavaró tényező jelentkezik. Ez pedig abban áll, hogy a foglalkozási megbetegedések rendszerint lassan fejlődnek ki. E lassú kifejlődés folytán gyakran előállhat az a helyzet, hogy a kialakulás ideje alatt a dolgozó több munkáltatónál is dolgozott veszélyeztetett munkakörben. Miután a gyakorlatban nehéz lenne megállapítani, hogy melyik munkáltatónál kezdődött a betegség kifejlődése, ill. annak kifejlődéséhez a későbbi munkahelyek körülményei mennyiben járultak hozzá, a kárért az a munkáltató felel, ahol e foglalkozási betegség veszélyének kitett munkakörben foglalkoztatott dolgozó keresetvesztesége bekövetkezett. Ha viszont abban az időpontban, amikor a foglalkozási betegség már olyan mértékben kifejlődik, hogy keresetveszteséget is okoz, a dolgozó már nem dolgozik ilyen veszélyt előidéző munkakörben, az ellen a munkáltató ellen fordulhat, ahol utoljára dolgozott ilyen munkakörben. Ilyen módon viszont előfordulhat, hogy éppen az a munkáltató fog kártérítést fizetni, ahol a legkorszerűbb a védekezés és ahol esetleg a dolgozónál nem is jelentkezett volna megbetegedés. Ez a megoldás is ellentétben van az Mt. eredeti felelősségi koncepciójával. Egyébként a munkáltató helyzetét még súlyosbítja a Legfelsőbb Bíróság Munkaügyi Kollégiuma 33. számú állásfoglalásának az a megállapítása, amely szerint a fizetésre kötelezett munkáltató a dolgozó részére kifizetett kártérítést nem háríthatja át a korábbi munkáltatóra vagy munkáltatókra azon az alapon, hogy a dolgozó egészségromlása, foglalkozási betegsége kialakulásában az ott végzett munka is közrehatott. (A csehszlovák Mt. 190. §-ának (2) bekezdése is azt a vállalatot teszi felelőssé a foglalkozási megbetegedéssel okozott kárért, ahol a dolgozó utoljára ilyen veszélynek kitett munkakörben dolgozott, de a 201. § (2) bekezdése szerint ennek időarányos részét átháríthatja azokra a vállalatokra, ahol a dolgozó ilyen munkakörben dolgozott.) Az előzőkben vázolt körülmények jól mutatják, hogy a foglalkozási megbetegedések által okozott károk jóvátételét nehéz az anyagi felelősség eszközeivel rendezni.

*4.* Az előző vizsgálódás azt mutatja, hogy az anyagi felelősség eredeti koncepciójától eltérő megoldások célja a kárt szenvedett dolgozó helyzetének javítása. Azonos helyzet biztosítása, mintha a károkozás a munkáltató telephelyén bekövetkezett üzemi baleset miatt állt volna elő. Ez a törekvés indokolt. Ugyanakkor azonban az is egyértelmű, hogy csak részletmegoldásokat adnak, amelyek nem is mindig megnyugtatók és nemcsak a munkajogi felelősség koncepciójával, de pl. a társadalmi tevékenységgel kapcsolatban magával a munkajogviszony fogalmával sincsenek mindig összhangban. Ezért egyértelmű, azonos elvi alapon kell rendezni a munkáltatónak a dolgozó életében, egészségében, testi épségében üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés által okozott károkért fennálló felelősségét. (A nem foglalkozási betegség folytán előállt károkért fennálló felelősséget továbbra sem lehet e körbe bevonni. A jóvátétel fontossága ebben az esetben is ugyanolyan fontos, mint az üzemi baleset esetében, de két körülmény indokolja az eltérést. Egyrészt ezek esetében kisebb mértékben kell számolnunk a modern technika, a fokozott veszélyforrások hatásával. Másrészt az okozati összefüggés a munkaviszony és a bekövetkezett betegség között az esetek jelentős részében rendkívül nehezen állapítható meg. Ezért e károk esetében indokolt a jelenlegi szabályok fenntartása.)

A rendezésre három megoldás képzelhető el. Az egyik: az üzemi baleset és foglalkozási betegség folytán előállott károknak a munkajog körében, de az eddigitől eltérő alapon való rendezése. A másik: a társadalombiztosítás körében történő kártalanítás. A harmadik: a rendes biztosítás eszközeivel történő rendezés. Vizsgáljuk meg közelebbről a megoldásokat:

*a)* A felelősség a magyar jogtudomány uralkodó álláspontja szerint mindenkor egy társadalmilag helytelenített, nem megengedett magatartás szankcionálását és ezáltal a megelőzést, a helyes magatartásra való nevelést szolgálja. Ennek megfelelően az anyagi felelősség is azoknak a károknak a jóvátételét vonja a maga körébe és térítteti meg annak okozójával, amikor azok egy ilyen helytelenített, meg nem engedett magatartás következményei. Ezzel a koncepcióval semmiesetre sem fér össze az, ha a munkáltatót olyan kárért tennénk felelőssé, amelynél nemcsak hogy nem tanúsított helytelen magatartást, de egyáltalában nem is volt okozó, nem volt befolyása a kár bekövetkeztére és nem lesz befolyása a jövőbeni károk bekövetke-

zésére vagy elkerülésére sem. Ezért, ha — amint az előzőkben erre utaltam — helyesnek látszik a bírói gyakorlatban és az újabb jogi szabályozásban a munkáltató anyagi felelősségével kapcsolatos tendencia, a megoldást az anyagi felelősség jelenlegi keretein kívül kell keresni.

A jogban ismeretesek azok az esetek, amikor valamely megengedett, jogszerű magatartás esetén, ha az másnak kárt okoz, a tevékenység kifejtőjét megtérítési kötelezettség terheli. Ezen az elvi alapon lehetne rendezni az üzemi balesettel és foglalkozási megbetegedéssel okozott károkat. Ebben az esetben tehát arról van szó, hogy a munkáltatót terheli az a kockázat, hogy viselnie kell azt a kárt, amely a dolgozóját a munkaviszonyából eredő kötelezettségek teljesítése során üzemi baleset vagy foglalkozási megbetegedés folytán érte.

E megoldás a jelenleginél jobban biztosítaná a dolgozót ért kár megtérülését. Egyszerűsítené is az ügyek elbírálását, elesne a külső okra való hivatkozás lehetősége, és feleslegessé válna a működési kör vizsgálata is. Külső károkozó esetén a munkáltató természetesen ez ellen fordulhatna és kérhetné az általa kifizetett összeg megtérítését.

E megtérítési szabályt alkalmazni kellene a magánmunkáltatókra is. A jelenlegi szabály megalkotása idején alapul vett helyzet ma már lényegesen megváltozott. Lényegesen megnövekedett a magánmunkáltatók száma, kiszélesedett tevékenységük köre. Jelentősen megnövekedett e körben is a fokozott balesetveszéllyel járó eszközök alkalmazása. Indokolatlan ezért a magánmunkáltatók vétkességi felelősségének fenntartása.

Természetesen az előbbiekben kifejtett megoldás mellett is mentesülne a munkáltató a kár megtérítése alól, ha bizonyítja, hogy azt kizárólag a károsult dolgozó elháríthatatlan magatartása okozta. Részbeni mentesülést eredményezhetne a károsult vétkes közrehatása. Megjegyzem, ez utóbbit megfontolandónak tartom. A munkaügyi viták tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltatók az esetek legnagyobb részében hivatkoznak dolgozói közrehatásra. Ennek alátámasztása már a balesetek kivizsgálását is jelentősen torzítja, tendenciózussá teszi. A közrehatás elbírálása a munkaügyi vita során is igen sok időt rabol és végső soron nem mindig megnyugtató a megállapítása, de főképpen az erre alapozott kármegosztási arány. A dolgozói közrehatás figyelembevételének elhagyása ellen szól, hogy ezzel csökkenne a munkavédelmi szabályok megtartására való nevelés eszközeinek köre. Annak, hogy a kártérítés megállapításánál csökkentő tényezőként figyelembe veszik a dolgozó közrehatását, lehet valóban bizonyos nevelő hatása. A dolgozót ez is olyan irányban befolyásolja, hogy máskor tartsa tiszteletben a munkavédelmi szabályokat. A munkáltatónak azonban még számos közvetlen és közvetett eszköze is van a munkavédelmi szabályok megtartatására. Elsősorban a megfelelő, nem formális oktatás és a következetes ellenőrzés. (A kártérítési ügyek adatai azt mutatják, hogy a közrehatások jelentős részében a dolgozó éppen a kioktatás vagy az ellenőrzés hiánya miatt szegi meg a munkavédelmi szabályokat, és hat maga is közre a baleset létrejöttében.) Ezen túlmenően rendelkezésére áll a fegyelmi felelősségre vonás lehetősége. Mindezek valószínűleg pótolni tudják azt a hiányosságot, amit a dolgozó közrehatása értékelésének elmaradása jelent.

Az előzőkben kifejtett megoldás jelentősen egyszerűsítené a dolgozó kártérítési igényének érvényesítését és nagyrészt megszüntetné az ezzel kapcsolatos munkaügyi vitákat. Ebben az esetben megoldódna az a probléma, amely a saját gépkocsijukat hivatalos célokra használók balesetével kapcsolatban felmerül. A munkáltatóra azonban a jelenlegivel szemben valamivel nagyobb terhet jelentene. Bár azoknak az eseteknek egy részében, amikor külső károkozó szerepel, a munkáltató a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalása folytán már ma is kártérítéssel tartozik.

A most javasolt megoldás a szocialista országok gyakorlatában nem ismeretlen, Így az NDK Mt. általában felelőssé teszi a vállalatot a dolgozóit ért kárért, de mentesülhet, ha bizonyítja, hogy a kárra vezető okot a szocialista termelési viszonyokból adódó összes lehetőségekkel sem háríthatta el. Viszont üzemi baleset esetére ezt a kimentést kizárja és csak a dolgozó vétkes okozása mentesíti a vállalatot. A cseh Mt. szerint a vállalat felel a dolgozónak minden olyan káráért, amely őt jogi kötelezettség megsértése, vagy a szocialista együttélés szabályainak szándékos megsértése miatt érte. Ugyanakkor viszont a dolgozót a munkafeladatai teljesítése során vagy azzal összefüggésben ért baleset miatt bekövetkezett kárért az a vállalat felelős, amelynél a balesetkor munkaviszonyban állt. Kimentésre csak a dolgozó vétkes magatartása, ill. részegsége ad lehetőséget. Ebben az esetben csökkenti a felelősség súlyát, hogy a jogszabály a dolgozó keresete, a társadalombiztosítástól kapott rokkantsági nyugdíj és a kártérítés együttes összegét — egyes kivételektől eltekintve — havi 2500 koronában maximálja.

*b)* Felmerülhetne olyan megoldás, amely szerint az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések által okozott károk megtérítését teljes mértékben a társadalombiztosítás keretében kell rendezni. Részbeni kártalanítást — táppénz, baleseti járadék, rokkantsági nyugdíj formájában — ma is ad a társadalombiztosítás.

E megoldásnak több előnye is volna. Jelenleg a dolgozónak kétféle igénye keletkezik. Egyik: a társadalombiztosítási szervvel szemben a társadalombiztosítási szolgáltatásokra. A másik: a munkáltatóval szemben az ezen felüli veszteségért járó kártérítésre. Az igények érvényesítése igen gyakran hosszadalmas, többfokú eljárás során történik. Ez a dolgozót sújtja, mert az igények érvényesítésére és az esetleges jogorvoslati eljárásokra nem rendelkezik felkészültséggel, apparátussal. Ezért a mai helyzeten sokat egyszerűsítene, ha a dolgozó kétféle igényének kielégítését egyesíteni lehetne. E megoldással eltűnne a különbség aközött, hogy a dolgozó esetében saját vállalata vagy pedig egy kívülálló volt a károkozó, ill. a károkozás a telephelyen vagy azon kívül, esetleg társadalmi munka keretében történt.

E rendezés a dolgozó kártalanítását teljes mértékben biztosítja. Emellett a mai helyzettel szemben lényeges egyszerűsítést tartalmaz. A dolgozó egy helyen és együtt kapja meg a neki járó ellátást. Az eddigi két — munkajogi és társadalombiztosítási — eljárás helyett csak egy lenne. Valószínű, hogy annyiban is egyszerűsödne az eljárás, hogy — miután a társadalombiztosítási szerv által történt kivizsgálás általában

objektívebb, mint a vállalati — kevesebb vita merülne fel. Ugyanakkor a társadalombiztosítási szerv — a nyugdíjasokhoz hasonlóan — igen könnyen figyelemmel tudja kísérni a dolgozó mindenkori keresetét, amellett adatokkal rendelkezik a hasonló munkakörű dolgozók kereseti szinvonaláról és ilyen módon utólagos változások esetén a szükséghez képest a kiegészítő ellátás összegét korrigálni tudja. Ez lényegesen egyszerűbb, mint a mai, a munkaügyi vitában eljáró szervekre nagy terhet jelentő peres eljárás. A vállalatnak a balesetért való anyagi felelőssé tétele és ezen keresztül is a munkavédelem javítására való ösztönzés továbbra is fennmaradna, mert a kifizetett összegek erejéig a társadalombiztosítási szerv ellene fordul. Ez egyben biztosítaná az okozott kár visszahárítását a kívülálló károkozóra is.

Ez a megoldás nem teljesen ismeretlen a szocialista jogi szabályozásban. Az 1975. VI. 12-i lengyel törvény szerint az üzemi balesetből eredő dolgozói igényeket a társadalombiztosítási szerv folyósítja. A vállalati felelősség körébe csak egy egyszeri kártérítési összeg, valamint a megsemmisült dolgok értékének megtérítése tartozik.

E megoldás mellett azonban két probléma adódik:

— Az anyagi felelősség keretében a dolgozó igényelheti annak a veszteségnek a megtérítését is, amely abból ered, hogy munkaviszonyán kívül egyéb rendszeres jövedelme is volt (pl. szerzői, szakértői tevékenység, ingatlanának megművelése), amelytől elesett, valamint érvényesítheti azokat az igényeket is, amelyek amiatt álltak elő, mert állapota miatt többletköltségei merülnek fel (pl. ápolás), továbbá igényelheti esetleges nem vagyoni kárának megtérítését is. A társadalombiztosítás keretében a mai gyakorlat szerint a munkaviszonyban bekövetkezett keresetveszteség jön figyelembe. Ezen túlmenően gondoskodik a társadalombiztosítás a dolgozónak szükséges gyógyászati segédeszközökről. Valószínűnek látszik, hogy a kártérítés rendezése körében sem lenne indokolt továbbmenni. Annyival is inkább, mert az említett további igények elbírálása gyakran bonyolult bizonyítást igényel. Ennek lebonyolítására a társadalombiztosítási szervek nincsenek felkészülve. Ezért ezekkel az igényekkel kapcsolatban két lehetőség van. Az egyik: ezek érvényesítésének kizárása. A másik: ezekre vonatkozólag meghagyni a jelenlegi anyagi felelősségi szabályokat és eljárást. Az ilyen igények kizárása nem lenne helyes, mert éppen azokat hozná hátrányosabb helyzetbe az egyéb — munkaviszonyon kívüli, tehát a polgári jog szabályai alá tartozó — balesetek sérültjeivel szemben, akiknek egyébként előnyösebb helyzetet kívánnak biztosítani. A másik lehetőség hátránya, hogy fenntartja a jelenlegi kettősséget. Ez viszont elviselhetőnek látszik, mert ilyen igények az eseteknek csak elenyésző hányadában fordulnak elő. Amellett a dolgozó alapvető ellátása biztosított, tehát nem jelent számára nagy terhet a most említett igények érvényesítésének elhúzódása. Ez utóbbi esetben további probléma annak eldöntése, hogy a munkáltatót a jelenlegi szabályok alapján vagy az előbbi — a) — pontban vázolt megoldás szerint terheli a fizetési kötelezettség.

— A másik probléma a dolgozói közrehatással kapcsolatos. A társadalombiztosítási szolgáltatásokkal kapcsolatban nem vizsgálják azt, hogy a baleset bekövetkeztében a dolgozó közrehatott-e. Nem lenne indokolt ennek vizsgálatát akkor sem bevinni a társadalombiztosítás rendszerébe, ha a teljes kártalanítás ennek keretében történne. Az előző — a) — pontban már szóltam arról, hogy a dolgozói közrehatás figyelembe vétele teljesen elhagyható lenne. Ennek hiányában is van elegendő eszköz arra, hogy a dolgozót a munkavédelmi szabályok megtartására neveljék. Nem okozna tehát lényeges hiányosságot ennek elhagyása. Ha azonban mégis fenn kellene tartani, elképzelhető, hogy a társadalombiztosítási szerv, ha a baleset kivizsgálásakor megállapítja a dolgozó közrehatását, a rendes társadalombiztosítási szolgáltatást meghaladó, kiegészítő juttatást ennek arányában, de legfeljebb 50 %-kal csökkentheti. Ez ellen a dolgozó ugyanúgy jogorvoslattal élhetne, mint az egyéb társadalombiztosítási határozatok ellen.

Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy különösen indokolt volna a foglalkozási megbetegedéssel okozott károk rendezését a társadalombiztosítás keretei között megoldani. Még akkor is, ha az üzemi balesetre fennmaradna a munkáltató kártalanítási kötelezettsége. Ezt több körülmény is indokolja. Egyrészt ebben az esetben általában nincs „károkozó". (Ti. a betegség a foglalkozással természetszerűleg együttjáró veszélyekből adódik.) Márészt általában nem merülhet fel a közrehatás lehetősége, tehát az előbb említett probléma elesik. Harmadsorban a foglalkozási megbetegedés megállapítása már eleve a társadalombiztosítás hatáskörébe tartozik. Végül lényegesen kevesebb ezeknél a tapasztalat szerint a keresetveszteségen felüli károk köre.

*c)* Végül egy harmadik megoldásként kínálkozik a kártalanításnak a rendes biztosítás körében történő lebonyolítása. A munkáltató üzemi balesettel és foglalkozási megbetegedéssel okozott károk esetére biztosítást köt a polgári jog szabályai szerint egy biztosítóintézetnél. Ennek alapján a biztosító téríti meg a dolgozó kárát — ideértve a munkaviszonyon kívüli veszteségeket is —, valamint a járadékjellegű kártérítést is. (Ilyen jellegű kezdeményezések kiegészítő jelleggel néhány vállalatnál ma is vannak.) Ennek a megoldásnak több előnye volna:

— A dolgozó a kártérítést gyorsan megkaphatná, megszüntetnénk az ezzel kapcsolatos munkaügyi vitákat.

— Valószínű, hogy e megoldás segítené az üzemi balesetek tárgyilagosabb kivizsgálását is. Ma ugyanis éppen a várható kártérítési igényre és ennek belső továbbgyűrűzésére (a munkáltató a kifizetett kártérítésre tekintettel a felelősök ellen fordul és őket kötelezi kártérítésre), igyekeznek a baleset bekövetkeztét a dolgozó terhére írni. A tárgyilagos kivizsgálás egyben segítené a munkavédelmi helyzet javulását is.

— Számolni kell azzal, hogy a jövőben egyre több kis vállalkozás és egyéb kis gazdálkodó szervezet fog alakulni. Ezeknek kicsi a teherbíró képessége, emellett esetleg rövid életűek is. Ezek esetében könnyen előfordulhat, hogy a kárt szenvedett dolgozó nem kapja meg az őt megillető kártérítést, vagy — különösen járadékszerű kártérítés esetén — a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszűnése esetén, ami e területen valószínűleg elég gyakori lesz, nem lesz fedezet ennek további folyósítására. A biztosítási konstrukció mellett ez nem állhat fenn.

Nehézséget okoz viszont ez a megoldás a járadékszerű kártérítéseknek a körülmények változása miatti módosításánál. Ennél kétféle eset fordulhat elő. Az egyik, amikor a dolgozó állapotának javulása vagy keresetének emelkedése miatt a járadékot csökkenteni kellene. A másik ennek ellenkezője, tehát amikor az állapota rosszabbodik, a keresete csökken vagy a hozzá hasonló munkakörűek keresete emelkedik és a járadékot fel kellene emelni. Ezek közül azok az esetek, amikor a dolgozó állapota vagy a keresete változik akár előnyösen, akár hátrányosan, könnyebben megoldhatók. A biztosító számára meg kell teremteni annak lehetőségét, hogy a dolgozó állapotának változását, munkaképességét időközönként ellenőrizhesse. (Ez olyan esetekben, amikor a dolgozó a társadalombiztosítás keretében is kap ellátást, az itteni adatok alapján is biztosítható.) Hasonlóan biztosítani kell számára azt a lehetőséget is, hogy a dolgozótól időnként a keresetének bejelentését, ill. igazolását kérhesse. Nehezebb az azonos vagy hasonló munkakörű dolgozók keresetének emelkedésére hivatkozással történő járadékemelési igény kérdése. Nehezen képzelhető el ennek esetenkénti helyi vizsgálata a biztosító által. Valószínű, hogy valamilyen népgazdasági, esetleg iparági vagy munkakörcsoporti átlagemelkedési mértékkel kellene a járadékot automatikusan emelni. Bizonyos mértékig hasonlóan a nyugdíjak évenkénti emeléséhez.

*5.* Az előzőkben vázolt megoldások megegyeznek abban, hogy egységes elbírálást határoznak meg minden üzemi baleset, ill. foglalkozási megbetegedés esetére, továbbá lényegesen egyszerűbbé teszik az ezzel kapcsolatos eljárást, ezáltal kedvezőbb helyzetet biztosítanak a dolgozók számára. Ezen előnyük mellett mindegyik megoldásnak vannak hátrányai is. Így az a) alatti a jelenleginél nagyobb terhet ró a munkáltatókra, a b) alattinál egyes károk megtérítése miatt továbbra is a munkáltató ellen kell fordulni. Végül a c) — a biztosítás — esetében az utólagos változások jelentenek gondot. Ennek ellenére bármelyik előrelépést jelent a mai helyzettel szemben. Amellett azzal is számolni kell, hogy az egyes megoldási lehetőségek további vizsgálata, részletes kidolgozása esetén a jelenleg mutatkozó hátrányok kiküszöbölésére is lehet megoldást találni. E cikknek csak a megoldási irányok felvázolása volt a célja. Nem kívánt azok megvalósításával kapcsolatos részletekre kitérni. Erre a terjedelem sem adott volna lehetőséget.

Elképzelhető egyébként a három variáns kombinált alkalmazása is. (A nemzetközi gyakorlatban erre elég sok példát találunk.[1]) Így a foglalkozási megbetegedések kártalanítását átvehetné teljes mértékben a társadalombiztosítás. Az üzemi balesetek esetében főszabály az a) alatti, tehát a munkáltató megtérítési kötelezettsége lenne. A munkáltató azonban ennek fedezetére biztosítási szerződést is köthetne. Sőt a magánmunkáltatók és a kisebb szocialista szervezetek esetében a jogszabály a kötelező biztosítást előírhatná a gépkocsik szavatossági biztosításához hasonlóan.

[1] Nagy László: Az üzemi balesetek és foglalkozási megbetegedések: kártalanítás, rehabilitáció (Munkaügyi Szemle, 1986. I—II. melléklet 59—80. old.)

*Csillag György*

# Terv és/vagy épület, avagy: mit véd a szerzői jog?

*1.* A szerzői jogról szóló 1969. évi III. törvény (a továbbiakban: Szjt.) 1. §-a — bizonyos, a továbbiak szempontjából közömbös kivételekkel (jogszabályok, nyilvános határozatok stb.) — az irodalmi, tudományos és művészeti alkotásokat vonja a törvény oltalmi hatálya alá. Az Szjt. végrehajtásáról szóló 9/1969. (XII. 29.) MM számú rendelet 1. §-ának (1) bekezdése még egyértelműbben fogalmaz: az Szjt. védelme alá tartozik — függetlenül attól, hogy az Szjt. megnevezi-e — az irodalom, a tudomány és a művészet *minden* alkotása. Ennek leszögezését követően azonban példálódzó jelleggel felsorolt néhányat az oltalmazott alkotástípusok közül, s ezek sorában az építészeti alkotások, épületegyüttesek, illetőleg városépítészeti együttesek *terveit,* valamint a műszaki létesítmények *terveit* jelöli meg a szerzői jogi oltalom tárgyaként. A Vhr. szövegezése egyértelmű: noha a védelem tárgya általában maga az *alkotás* (az alkotó folyamat tárgyiasult eredménye), az építészetben, s általában a műszaki tervezésben nem az (az épület vagy építmény, illetve annak modellje vagy makettje), hanem annak *terve* élvez szerzői jogi védelmet. Lényegében ugyanezt az elvi kettősséget ismétli meg az Szjt. 44. § (1) bekezdés és a Vhr. 32. § (1) bekezdés: előbbi — egyebek között — az építészeti alkotást, utóbbi pedig az építészeti vagy műszaki létesítmény tervét jelöli meg az Szjt. által oltalmazott szerzői alkotásként, feltéve, hogy az (a létesítmény?, vagy annak terve?) művészi vagy tudományos szempontból alkotásnak minősül.

Sem gyakorlati, sem elméleti szempontból nem jelentőség nélkül való, hogy az Szjt. vagy a Vhr. felfogását kell-e magunkévá tenni. Ha a szerzői jogi védelem a tervre korlátozódik, aligha van akadálya egy homlokzat utánépítésének, mint ahogy az épület átalakítója sem alap nélkül hivatkozhat arra, hogy változtatási szándéka nem a szerzői jog által védett műre irányul, így annak a szerző tiltakozása sem akadálya. Másrészről viszont nehezen képzelhető el olyan, védhető teoretikus álláspont, amelynek alapján az emberi szellem, a tudomány és a művészet alkotásai közül jó okkal ki lehetne rekeszteni az egyiket a szerzői jog által nyújtott oltalomból. Ámbár mind az épület, mind a terv gyűjtőfogalma számos — szerzői jogi szempontból is eltérő megítélésű — altípust magában foglal (az épületgépészeti tervek, vagy a föld alatti, bá-

*Csillag György* vezető jogtanácsos, Állami Fejlesztési Intézet (Budapest).

nyászati létesítmények, építmények például aligha tarthatnak számot szerzői jogi védelemre), a továbbiakban ezeket, a jelen elemzés célját szem előtt tartva egységesen tervnek, illetve épületnek nevezzük.

*2.* Az Szjt. és a Vhr. felfogása között feszülő ellentmondást mindenekelőtt a jogértelmezés szokásos technikái alkalmazásával kíséreljük meg feloldani, s ne engedjünk annak, a gyakorlatban gyakran teret nyerő kísértésnek, hogy a felmerülő problémákat a jogforrási hierarchiában alsóbb szintű, s ezért részletezőbb jogszabály alapján oldjuk meg!

A *nyelvtani értelmezés* — első megközelítésre — amellett szól, hogy az oltalmat szerzői jogunk a tervre korlátozza: a Vhr. nem fosztja meg az épületektől sem az „alkotás" minőségét, az oltalmat azonban csak ezek terveit illetően tartja fenn. E vélekedésnek azonban az Szjt. néhány rendelkezése nyilvánvalóan ellentmondani látszik. Az Szjt. 45. §-ának (2) bekezdése szerint például „a szabadban, nyilvános helyen, állandó jelleggel felállított ... építészeti ... alkotás látképe a szerző hozzájárulása és díjazás nélkül elkészíthető és — felhasználható". Ez az előírás csak az épületre vonatkozhat, s csak akkor, ha azt illeti meg a szerzői jogi oltalom, ugyanis meglehetősen életszerűtlennek tűnik az a feltételezés, hogy a jogalkotó ily módon például Budapest „szabadban, nyilvános helyen, állandó jelleggel felállított" általános vagy részletes rendezési tervéről készíthető látképe sorsát kívánta volna rendezni. Ha viszont nem valamely terv, hanem például egy középület megörökítéséről van szó, akkor — legalábbis az említett paragrafus diszpozíciója értelmében — maga a középület kell hogy építészeti alkotásnak minősüljön. Hasonló kételyeket kelt az Szjt. 20. § (2) bekezdése is. E rendelkezés értelmében ugyanis „nyilvánosan kiállított ... építészeti ... műveket mind a napilapok és folyóiratok, mind a híradók, valamint a televízió egyéb időszerű műsorai bemutathatnak."

A vázolt nyelvtani értelmezéssel van összhangban hatályos szerzői jogunk szakirodalmának legtekintélyesebb darabja, a szerzői jogi kézikönyv álláspontja, amely egyébként a *terv vagy épület* kérdést érzékelhetően nem tekinti problematikusnak. Egyrészt magától értetődő tényként kezeli, hogy az építészeti stb. alkotás kész épületben stb. realizálódik, s mint ilyen, ugyanúgy alkotás, mint például egy szobor,[1] másrészt viszont kifejti, hogy a „törvény" azért részesíti szerzői jogi oltalomban az építészeti stb. alkotás tervét, mert az olyan, hogy *tökéletesen rögzíthető terv, vagyis rajz formájában* is.[2] Arról az egyébként nagyon kézenfekvő szempontról, hogy az építészeti alkotás túlnyomórészt és a legjobban éppen épület formájában rögzíttetik, nem tesz említést. Meg kell azonban jegyezni, hogy ily módon a Kézikönyv, noha a Vhr. szövegét követi, nem látszik kizárni egy olyan értelmezést sem, amely szerint a szerzői jog a tervet az *épület mellett* részesíti szerzői jogi védelemben, s csak azért nem említi a jogszabályszöveg magát az épületet, mert az túlságosan banális lenne.

A Kézikönyvben mintegy megbújó ez az értelmezés azonban ellentmondani látszik a Vhr. *rendszertani értelmezésének.* A Vhr. ugyanis szinte minden olyan esetben mind az — iparművészeti, sokszorosított grafikai — alkotást, mind annak terveit a szerzői jogi védelem alá sorolja, ahol az *alkotás előállításának folyamatában elkülönül a koncepció és a részletek terv szintű kidolgozása és annak megvalósítása.*[3] (Kimondatlanul is ugyanez a helyzet például egy festmény grafikai vázlatával, de a jogi rendezés ez esetben azért nélkülözhető, mert a vázlat — mint grafikai mű — mintegy a saját jogán élvez oltalmat.) Noha az építészeti alkotó folyamatot is ez jellemzi, a jogalkotó kizárólag a tervekről tesz említést. A jogosulatlan megváltoztatás tilalmát illetően sem az alkotással, hanem csak annak tervével kapcsolatban rendelkezik a Vhr. 7. §-ának (1) bekezdése és 32. §-ának (3) bekezdése. A rendszertani értelmezés azonban ettől eltérő következtetésre is vezethet. Joggal mutat rá *Baranyai* arra, hogy az Szjt. 44. § (1) bekezdése és a Vhr. 32. § (1) bekezdése — a helyes értelmezés szerint — csak úgy érthető, ha az oltalom magát az alkotást is megilleti: nem lenne érdemes a tervezőt szerzőnek deklarálni, ha a védelem csak a tervre terjedne ki, illetve egyszerűbben is definiálni lehetne a szerzői alkotás fogalmát, ha a jogalkotó nem kívánna az „építészeti vagy műszaki létesítményre utalni."[4]

*Történeti értelmezés* dokumentumok hiányában nem végezhető, a törvény előkészítése időszakában (s azóta sem) látott napvilágot olyan — autentikus — elemzés, amely az Szjt. és a Vhr. közötti eltérések okát megvilágosította volna.

Az értelmezés távolról sem csupán elméleti probléma, az, mint már jeleztük, *gyakorlati szempontból* is rendkívül fontos. Jól érzékeltetheti ezt egy közelmúltbeli konkrét ügy. Mint ismeretes, az üzemeltető a tervezővállalat, illetve a szerzők megkérdezése nélkül, majd kifejezett tiltakozása ellenére játékkaszinót alakított ki a *Hilton Szálló* egy eredetileg más célra berendezett helyiségcsoportjából. A vita akörül forgott, hogy ez a változás a szerzői jog megsértése volt-e, azaz jogosulatlan megváltoztatásnak minősül-e, vagy sem. Afelől nem volt vita, hogy ha az átalakítás még a terven történik, akkor az Szjt. 10. § és a Vhr. 7. § (1) bekezdése értelmében egyértelműen jogosulatlan megváltoztatásról lenne szó. Az adott esetben azonban az üzemeltető arra hivatkozott, hogy nem a terven, hanem a kész építményen hajtott végre változtatást, ami a szerzői jogi törvény előírását — lévén, hogy az az építészeti alkotás tervét, s nem magát az alkotást védi — nem sérti. Sajnos, az ügy — mint annyi más társa — nem került bíróság vagy más, szakmailag illetékes fórum elé, így legfeljebb csak találgatni lehetne, hogy milyen irányban indult volna meg e fontos problémát illetően a jogfejlődés.

*3.* Miután a jogszabály szokásos módszerekkel való értelmezése nem ad egyértelmű választ a terv és/vagy épület kérdésre, célszerűnek látszik megvizsgálni, hogy miként vélekedik erről a *szakirodalom,* s milyen álláspontot foglalnak el a legfontosabb külföldi jogrendszerek.

[1] *Benárd* Aurél—*Timár* István (szerk.): A szerzői jog kézikönyve. KJK, Bp. 1973. 321. old.

[2] *Kézikönyv,* 322. old.

[3] Az ipari tervezőművészeti alkotások esetében a Vhr. értelmében csak a tervek állnak védelem alatt, de a bírósági gyakorlat szerint az ipari tervezőművészeti alkotások maguk is szerzői jogi védelmet élveznek. Ld. Pf. IV. 20760/1966.

[4] *Baranyai* Árpád: A tervezői alkotások szerzői jogi oltalma. Kézirat, OVK, 1984., 10. old.

A meglehetősen szegényes hazai szakirodalomban egyedül *Baranyai* foglalkozik explicit módon ezzel a kérdéssel. Álláspontja egyik elemére a fentiekben már utaltunk, aszerint a szabályozás csak abban az esetben tekinthető ellentmondásmentesnek, ha a védelem az épületet is megilleti. Véleménye szerint: mivel a szellemi alkotó folyamat közvetlenül ugyan valóban a tervben realizálódik, tárgyiasul, de az alkotó nem tervet, hanem építészeti alkotást, műszaki létesítményt kíván létrehozni, a védelemnek egyaránt tárgya kell legyen mind a terv, mint a terv alapján létrejött mű. Más kérdés — teszi hozzá —, hogy tartalmilag ugyanazt a védelmet kell-e mindkettő részére biztosítani.[5]

*4.* A *külföldi jogok* által követett megoldás távolról sem egységes, s *időben is változó*. A múlt század végéig az építészeti, általában a műszaki alkotás szerzői jogi védelme jóformán szóba sem került, s ha mégis igen, a nagyon esetleges források elemzése alapján úgy tűnik, hogy csak annyiban, amennyiben az a képzőművészet, közelebbről a grafika egykori felfogásának megfelelt. A most tárgyalt problémát illetően ez azt jelenti, hogy a védelem csak a tervet illette meg, de azt is csak akkor, ha az „művészinek" minősült. A „művészi" jelleg megítélésének szempontjairól a későbbiekben részletesebben is szólunk.

Az építészek hosszú időn át küzdöttek azért, hogy műveik számára sajátos (nevezesített), a szobrokhoz hasonló szerzői jogi védelmet szerezzenek. Törekvésüket sok helyütt koronázta siker, de a védelem többnyire csak a közvetlenül az építészek által készített művekre, a tervekre terjedt ki. Hosszas harcok után a *Berni Uniós Egyezmény* 1908. évi berlini revíziója írta elő az építészeti műveknek a tervektől, rajzoktól elkülönített védelmét.

Az *egyes nemzeti jogok* e kérdést illetően az alábbiak szerint rendelkeznek.

Az *NSZK* hatályos szerzői jogában a védelem magát az építőművészeti alkotást illeti meg, a tervdokumentáció pedig mint az építészeti alkotás létrehozatala folyamán alkotott mű élvez védelmet. Praktikusan azt mondhatjuk, hogy mind a tervre, mind az építészeti alkotásra kiterjed a szerzői jogi védelem.[6]

*Svájc* hatályos joga értelmében a szerzői jog által védett szellemi alkotás az *építészeti téralakítási elképzelés,* s mind a tervdokumentációt, mind pedig a megvalósult építészeti művet (épületet stb.) ennek rögzítéseként, materializált közlési formájaként fogják fel. Ebből következik, hogy mind a terv, mind a kivitelezett épület annyiban élvez szerzői jogi védelmet, amennyiben az említett (eredeti, egyedi stb.) építészeti téralakítási elképzelés, szellemi alkotás abban felismerhető. *Troller* találó analógiája szerint egy szimfóniának a partitúra ugyanúgy egyik közlési formája, mint a műről készült hangfelvétel.[7]

A hagyománytisztelő *angol* szerzői jogi felfogás szerint a szerzői jogi védelem mind a tervet, mind pedig az annak alapján, vagy akár terv nélkül kivitelezett épületet stb. megilleti, amin a szerzői jog újabb kodifikációi sem változtattak.[8] Mindaz, ami alkalmas az építész téralakító elképzelésének a rögzítésére (modellek, diagramok, vonalas és tónusos ábrázolások stb. is), a szerzői jogi védelem szempontjából tervnek minősül.[9]

Az *USA* szerzői joga csak a tervekre nézve nyújt valamilyen (common law vagy rendeleti) szerzői jogi védelmet, a védelemnek a kivitelezett épületre való kiterjesztésére irányuló erőfeszítések eddig nem jártak eredménnyel.[10]

*Franciaországban* és *Mexikóban* a védelem mind a tervre, mind pedig az épületre kiterjed.[11] A *brazil* jog szerint viszont csak a tervet illeti meg a védelem, mert — az uralkodó felfogás szerint — abban nyilvánul meg az alkotás.[12]

A *csehszlovák* joghelyzet lényegében megegyezik a svájcival: a jog az (építészeti) szellemi alkotást védi, amely bármely formában megnyilvánulhat. Szerzői jogi szempontból nincsen érdemi különbség a két leggyakoribb megjelen(ít)ési forma, a terv és a kivitelezett épület stb. között.[13]

*5.* A puszta felsorolásnál, amely végül is bármelyik megoldási variánsra (az építészeti alkotás egyáltalán nem, vagy csak a terv, illetve az épület is élvezi a védelmet) nyújthat hivatkozási alapot, feltétlenül tanulságosabb, hogy milyen fejlemények, *megfontolások* nyomán döntöttek az egyes országokban az adott megoldás mellett. Kiváltképpen érdekes ebből a szempontból, hogy az egyik legfejlettebb szerzői jogi kultúrájú, s a nemzetközi konvenciókra a legnagyobb hatást gyakorló országban, *Franciaországban* milyen nehézségek közepette alakult ki az építészeti alkotások szerzői jogi védelme.

Az 1793. évi szerzői jogi törvény — műfajától függetlenül — minden művészeti alkotást védelemben részesített, azonban az építészeti alkotások tekintetében — mivel ezeket (ellentétben a művészetek számos más ágával) a törvény elmulasztotta kifejezetten megemlíteni — a művészi jelleg, s ennek következtében a szerzői jogi védelemre való jogosultság elismerése távolról sem volt egyöntetű a joggyakorlatban.[14] Az iro-

[5] Érvelése nagymértékben támaszkodik arra a körülményre, hogy a szerzői jogi védelem tárgyai közül az építészeti alkotásokat jellemzi a leginkább, hogy egyúttal kiemelkedő értékű műszaki és gazdasági realitások. *Baranyai,* i. m. 8—11. old.

[6] *H. Beigel:* Urheberrecht des Architekten. Bauverlag, Wiesbaden—Berlin, 1984. 21—25. old.

[7] *A. Troller:* Probleme des urheberrechtlichen Schutzes von Werken der Baukunst. SIA Dokumentation, Zürich, 1980. 64—68. old.

[8] Meikle v. Maufe (1941) 3 All. E. R. 144., illetve Copyright Act. 1958., Design Copyright Act. 1968, valamint *I. N. D. Wallace:* Hudson's Building Contracts. Sweet and Maxwell, London, 1970. 189—191. old., illetve *Copinger and Skone James* an the Law of Copyright. 8th Ed., Sweet and Maxwell, London, 1948. 212. old. és *A. D. Russel-Clarke:* Copyright in Industrial Designs. 4th Ed., Sweet and Maxwell, London, 1968. 90. old.

[9] *Flint, M. F.:* A User's Guide to Copyright. Butterworths, London, 1979. 186. old.

[10] *W. S. Strauss:* Copyright in Architectural Works. In: Studies on Copyright. Arthur Fisher Memorial Edition. The Boll—Merrill Co. Ltd., Indianapolis—New-York, 1959. 75—77. old., illetve *T. Hellmuth:* Obsolescence ab initio: The New Act and Architectural Copyright. Bulletin of the Copyright Society of the USA, 1975. 173. old.

[11] *Strauss,* i. m., 100. old.

[12] *H. Postes-Neto:* Le droit d'auteur et l'architecte. Droit d'auteur, 1983. évi 7—8. szám, 221—224. old.

[13] *K. Knap:* Az építészeti alkotások szerzői jogi problémája. A Csehszlovák Szövetségi Műszaki és Beruházási Minisztérium számára készített szakvélemény. Prága, 1981. OVK Nyersfordítás, 1984. 6—13. old.

[14] Csak bizonyos esetekben (a tervezést uraló gondolat emelkedettsége és megvalósításának kíválósága) ismerte el pl. a Párizsi

dalomban is hosszú időn keresztül megoszlottak a vélemények, az elismerést *ellenzők érvei* pedig azt is érzékeltetik, hogy az építészeti műveknek a szerzői jog sáncai közé engedése egyéb, nem utolsósorban gazdasági problémákat is felvet(ett). A XIX. század második felére vált az építőipar nemzetgazdasági jelentőségűvé, s ezért nem véletlen, hogy ekkorra fogalmazódtak meg a szerzői jogi oltalmat igénylő és ellenző szakmai álláspontok. Az épületek szerzői jogi oltalmát ellenző irodalmi vélemények közül az alábbiak emelhetők ki:

*a)* egy építészeti mű jogtalan felhasználása (hamisítása) esetén ésszerűen nem alkalmazható az ilyenkor szokásos szankció, a jogsértés eredményeként előállított tárgy elkobzása a szerző javára;

*b)* a szellemi alkotás védelmének meg kell hajolnia az anyagi megvalósítás jóval nagyobb — gazdasági — fontossága előtt,

*c)* az építészeti alkotások és az építészek védelme ellentétes volna a gazdaságpolitika legelemibb elveivel és minden haladásnak a tagadására vezetne.

A fenti érvek tarthatatlanságára már korabeli szerzők is felhívták a figyelmet.[15] Rámutattak egyrészt arra, hogy *igazságtalan és méltánytalan a művészeti ágak egyikének (és képviselőinek) kirekesztése a védelemből,* másrészt pedig arra, hogy a szerzői jogi védelemmel szemben az anyagi tulajdon előbbrevalóságára hivatkozó érvek nem helytállóak. *Mind az (anyagi) tulajdonos, mind a szerző (szellemi) „tulajdona" korlátozott,* fejti ki *J. de Borghrave,* mivel az építész által fölhasználásra átadott alkotás, egy *anyagtalan tárgy,* tökéletesen független attól, amire nézve a tulajdonos a tulajdonjogát gyakorolja. A tulajdonos — szerzett jogai keretein belül — csak használhatja a művészeti alkotást, de azt a maga teljességében tiszteletben kell tartani.

Az építészeti művek (tervek és épületek) védelmére a francia irodalomban kifejtett álláspontok a külföldi, elsősorban a belga bírósági gyakorlatra[16], valamint a *szerzői jogi, illetve építészszervezetek* ez irányú tevékenységére is ösztönzően hatottak. Az Association Littéraire et Artistique Internationale 1887-es madridi, 1891-es neuchateli, 1892-es madridi, majd 1983-as barcelónai kongresszusain egyaránt síkraszállt az építészeti alkotások szerzői jogi védelme mellett. Határozatai azonban arra is tekintettel voltak, hogy az *építész szerepe* a tevékenysége két szakaszában (tervezés és megvalósítás) eltérő: csak a tervek tekintetében irányoztak elő a többi művészeti alkotással többé-kevésbé megegyező szerzői jogi védelmet, az épület tekintetében erőteljesen korlátozott tartalmú védelemmel is megelégedtek.[17]

A későbbiekben egyre erőteljesebben fogalmazódott meg az a nézet, hogy a szerzői jogi védelem szempontjából *nem az alkotás természete, megjelenési formája, hanem annak egyedisége, eredetisége* a döntő szempont.[18] Az is határozottan megfogalmazódott, hogy az *építészeti mű kettős* (terv és épület) *jellege* e sajátos műfajta legjellemzőbb sajátossága, amely azonban nem a két fázis merev elhatárolására, hanem éppen ellenkezőleg, annak felimerésére ösztönöz, hogy *az alkotás valamennyi fázisa, láncszeme az „építészeti mű" eredetijét képezi.*[19] Az 1900-as párizsi kongresszus határozata ugyanakkor visszalépést jelent az előbbi felismeréshez képest, az abban rögzítettek szerint ugyanis „a megépített épület csupán az építészeti tervrajzok lemásolását képezi, ... amelyek maguk az építészeti mű eredetijét képezik".[20]

Mindezek a törekvések nem voltak haszontalanok. A törvényhozás 1902-ben úgy rendelkezett, hogy az 1793. évi törvény 1. cikkelye példálódzó felsorolásában az építészek alkotásait is szerzői jogi védelemben részesülő művekként kell megemlíteni. A terv grafikus sokszorosítása, illetve a terv alapján egy épület felépítése, illetve utánépítése másolásnak minősült. A törvény elsősorban az épületekről készült látképek jogi megítélésében hozott fejlődést, megkövetelve ehhez a szerző hozzájárulását.[21] A fejlődés legutóbbi stádiumát az építészeti, irodalmi és művészeti tulajdonról szóló 1957. március 11-i törvény képezi, amelyet az egyes műfajták alkotási folyamata sajátosságainak (az építészet esetében a kétszintűségnek) a messzemenő figyelembevétele jellemez.[22]

*6. Véleményünk szerint* a szerzői jogi védelem — feltéve természetesen, hogy az az egyéb törvényi feltételeknek is megfelel — a terv mellett a megvalósult épületet annak ellenére is megilleti, hogy a Vhr. példálódzó, értelmező szabálya felfogásunkkal kifejezetten ellentétes.

Nem látjuk ugyanis ésszerű magyarázatát annak, hogy az építész elképzelései szerint megépült épület miért lenne kevésbé egyéni, eredeti alkotás, mint az ugyanezen elképzelések más, például terv formájában való rögzítése. Ha a tervtől nem tagadjuk meg az „alkotás" minőségét, márpedig aligha találni olyan hozzáértőt, aki ilyen álláspont képviseletére vetemedne, akkor nincsen ésszerű alapja az épületet megfosztani ennek lehetőségétől. Nem azért, mert — ahogy *Baranyai* érvel — az építész megvalósult épületre törekszik, ugyanis a szerzői jog nem szubjektív vágyakat, aspirációkat, hanem tényhelyzeteket rendez, hanem azért, mert a terv és az épület egyaránt megfelel az alkotás (mű) törvényi feltételeinek, s mindkettő tökéletesen alkalmas forma az alkotói elképzelés rögzítésére. A szobrász is attól függetlenül alkotója például kétségbevonhatatlanul műnek minősülő köztéri alkotásának, hogy a szobor (térplasztika) bronzbaöntése, kifaragása vagy más módon való előállítása nem az ő kezemunkája. Az is álláspontunk mellett szól, hogy

Bíróság (D. 1857. 2. 28.) 1855. április 5-i ítélete, míg például a Seine megyei Bíróság egy későbbi, 1892. június 14-i ítélete nem támasztott további feltételeket (Gaz. Trib. 1892. június 15.). A bírósági gyakorlatnak az építészekre nézve veszélyes és hátrányos ingadozásait behatóan elemzi a Francia Építészek Központi Társasága elnöke, *A Normand:* Mauvement pour la protection efficace des oeuvres d'Architecture. Droit d'Auteur, 1901. január 15. 4—5. old.

[15] *M. Huet:* Le miroir figé. Eclat du droit d'architecture. Editions Anthropos, Paris, 1978. 3—7. old.

[16] Brüsszeli Polgári Bíróság 5. Tanács 1890. november 26-i ítélete a Rasschaer kontra Secelle és Hoblé ügyben.

[17] Az 1887-es kongresszus határozata szerint például az építész, hacsak nincsen ellentétes megállapodás, nem tiltakozhat sem a tulajdonos által az épületen jónak látott változtatások, sem pedig az épület lebontása ellen, az 1893-as kongresszus pedig a védelmet kifejezetten a tervekre korlátozta.

[18] Legnyomatékosabban először az 1898. évi torinói kongresszuson.

[19] *Huet,* i. m. 11. old.

[20] Droit d'Auteur, 1900. augusztus 15., 107. old.

[21] *Huet,* i. m. 15—16. old.

[22] Uo. 24—25. old.

elvileg és — az építési igazgatási szabályoktól eltekintve — gyakorlatilag sem zárható ki annak lehetősége, hogy egy egyébként alkotásnak minősülő épület tervrajzok nélkül épüljön meg. Lehetséges például, hogy az építész más módon (pl. makett formájában) rögzíti elképzeléseit, vagy mintegy „menet közben", a kivitelezést folyamatosan irányítva, kézben tartva, a tervben való dokumentálást nélkülözve kreálja meg az épületet. A szakma nem kevés olyan épületről is tud, amiről nem készült előzetesen tervdokumentáció. *Granasztói* hívja fel rá a figyelmet, hogy csupán a *tervezés elmechanizálódása* kelti azt a *látszatot,* mintha a tervezés befejeződne a terv átadásával. A valóság az (s más kérdés, hogy erről egyébként miként vélekedünk), hogy a terv távolról sem egyezik meg a végső állapottal, sőt a terv elkészítésével „lerajzoljuk az egyetlen állapotot, ami így biztosan nem valósul meg. Mert minden más, le nem rajzolt, elvileg esetleg még megvalósulhat.[23]

Álláspontunkat — az említetteken túlmenően — szorosan vett *jogi érvekkel* is alátámaszthatjuk: Így

*a)* az Szjt. 1. §-a — a (3) bekezdésében foglaltak kivételével — *minden* irodalmi, tudományos és művészeti alkotást védetté konstituál. Az oltalmazott alkotás szellemi jellegű, amít a törvény megjelenési formája útján véd. Ez utóbbival szemben nem támasztható más feltétel, mint hogy érzékelhető, felfogható legyen. E feltételnek a kész épület semmivel sem kevésbé felel meg, mint a terv, s mint ahogy az épület védelme nem zárja ki a terv védelmét, így az épület védelme sem hat ki a terv védelmére;

*b)* a Vhr. 1. § (1) bekezdés felsorolása a fenti értelmezésnek nem mond ellent, mivel a felsorolás szándékoltan példálódzó jellege éppen azt hangsúlyozza, hogy *más alkotások is állhatnak a törvény védelme alatt;*

*c)* a magyar joggyakorlat egy más műfajban fogant alkotást, a formatervezést illetően már elfogadta, hogy a Vhr. példálódzó felsorolása nem jelent korlátozást;

*d)* az építészeti alkotás bonyolult — műszaki, gazdasági stb. — folyamata az építész tervező részéről sem fejeződik be szükségképpen a tervdokumentáció átadásával. A világ túlnyomó részén az építész feladata kifejezetten magában foglalja a kivitelezés felügyeletét, ideértve a tervek szükséges módosítását stb. is. (E gyakorlat — a tervezői művezetés elhibázott szabályozása ellenére — nyomokban hazánkban is fellelhető.)[24] A *tervezői felügyelet* keretében végrehajtott — szerzői szellemi alkotásnak tekintendő — módosítások nem szükségképpen öltik a tervdokumentáció szokásos formáit, tehát a védelemnek a tervre szűkítése ezeket eleve kizárná a védelem köréből. Kétségtelenül igaz persze, hogy az éppen a szerzői jogi szempontból jelentőséggel bíró módosítások, kiegészítések (téralakítás, homlokzat megjelenése, színezés stb.) végrehajtásának feltétele ezeknek az építésügyi igazgatási hatóság általi jóváhagyása, s az is, hogy — a vonatkozó előírások szerint — az igazgatási szerv megfelelő tervdokumentációt is tartalmazó beadvány alapján hozza meg döntését. Mindebből arra is lehetne következtetni, hogy a tervek más módon (pl. szóbeli közlés útján) való megváltoztatásának nem lehet szerzői jogi jelentősége, ez azonban nem lenne helyes: a kérdés igazgatási jogi aspektusai (építési, illetve használatbavételi engedélyezés, építésfelügyelet stb.) a szerzői jogi probléma megoldását illetően nem játszhatnak szerepet;

*e)* az építészeti, illetve műszaki alkotás szerzői jogi védelmét — közvetett módon — az Szjt. 44. § (1) bekezdése is sugallja. A törvény rendelkezése ugyanis az építészeti alkotáshoz és egyéb műszaki létesítmény *alkotásához* fűződő szerződő jogról beszél, míg a Vhr. 32. §-a — előbbivel ellentétben — az építészeti vagy műszaki létesítmény tervének szerzői alkotásként való védelméről;

*f)* nagyjából-egészében úgy tűnik, hogy szerzői jogunk (elsősorban a Vhr.) szó szerinti, illetve nyelvtani értelmezése a védelemnek a tervre korlátozását sugallja, míg a logikai értelmezés egyértelműen arra utal, hogy a védelem — a terv mellett — az épületeket is átfogja. Akárhogy is van, a *jogbiztonság követelménye* feltétlenül megköveteli, hogy alsóbb szintű jogszabály, esetünkben a Vhr. ne legyen ellentétes azzal a magasabb szintű rendelkezéssel, amelynek végrehajtására hivatott. Szilárd jogrendszerben nem a jogértelmezésre, s főként nem a szakirodalomra kellene hogy várjon egy ilyen mély ellentmondás feloldása: ezt a feladatot a jogalkotásnak kell minél előbb ellátnia;

*g)* az oltalom körének a tervre szűkítésével a Vhr. túlment az Szjt. 56. § (3) bekezdése szerinti végrehajtási felhatalmazáson. Ez ugyanis kettős felhatalmazást adott a művelődési miniszternek. Egyrészt megjelölt néhány szabályozási tárgyat (a felhasználási szerződéseknek a törvényben nem szabályozott feltételei, valamint a szerzői díjak és a törvény alapján járó egyéb díjak mértéke), ezek tekintetében a művelődésügyi minisztert lényegében elsődleges szabályozási hatáskör illeti meg, másrészt viszont a törvény egészének végrehajtására is felhatalmazta. Ebben a körben a végrehajtási rendelet alkotója csak olyan szabályozásra jogosult, amely összecseng a végrehajtandó jogszabállyal, de legalábbis nincsen ellentétben vele. Az oltami kör meghatározása a végrehajtási rendeletnek nem elsődleges szabályozási tárgya, így az azt illetően kreált korlátozás nem tekinthető jogszerűnek;

*h)* a Berni Uniós Egyezmény 2. cikke az irodalom, a tudomány és a művészet minden alkotását szerzői jogi védelem alá helyezi, „tekintet nélkül a kifejezésmódjára vagy alakjára". A példálódzó felsorolás külön-külön említést tesz az építészet termékeiről, valamint az építészeti vonatkozású tervezetekről, vázlatokról és plasztikai munkákról, s ebből következik, hogy az Egyezmény szövegezői is szükségesnek látták annak hangsúlyozását, hogy mind a terv, mind az épület szükségképpen tárgya a szerzői jogi oltalomnak. A Berni Uniós Egyezmény, közelebbről annak 1928. évi római és 1971. évi párizsi szövege része a belső jogrendnek, az abban meghatározott minimális védelem közvetlenül is megilleti a szerzőt, így annak sincsen akadálya, hogy a szerző ennek alapján igényeljen jogvédelmet az általa tervezett épület javára.[25]

[23] *Granasztói* Pál: Az építészeti alkotás lehetőségei a városépítészetben. Magyar Építőművészet, 1971. évi 3. szám, 60. old.

[24] *Csillag* György—*Láng* Ildikó: A tervezői művezetés jogi problémái. Kézirat, OVK, 1983.

[25] *Kézikönyv,* 377. old.

7. Jogi és jogon kívüli érveinket számba véve nem kívánjuk elhallgatni azt a benyomásunkat, hogy a Vhr. szűkkeblűsége, s általában a szerzői jogi védelmet a tervre szűkítő felfogások hátterében elsősorban az az aggodalom húzódik meg, hogy a kész épület szerzői jogi oltalma esetleg megakadályozná az épületnek a tulajdonos által esetleg szükségesnek ítélt megváltoztatását.[26] Ez a probléma messze túlmutat a jelen eszmefuttatás, a szerzői jogi oltalom tárgyai körén, ezért azzal érdemben ehelyütt nem foglalkozunk. Legfeljebb annyit látunk szükségesnek leszögezni, hogy — véleményünk szerint — elvileg helytelen egy alapproblémát az esetleges következménye felől, s nem elsősorban a saját összefüggéseiben megítélni. Más kérdés egyébként, hogy abból a tényből, hogy az épület is tárgya a szerzői jogi védelemnek, egyáltalán nem következik, hogy a jog az épület tulajdonosától eleve megtagadná az épület megváltoztatásának a lehetőségét.

[26] Uo. 322. old.

*Rácz György*

# A foglalkozástól eltiltás — összehasonlító jogi vetületben

## I.

*A bűnözés elleni küzdelem mai krízise elsősorban a szabadságvesztés-büntetés krízisének következménye.* Az alig négyszázéves múltú büntetési nem hatékonyságába vetett remények meghiúsultak, reszocializációs hatása gyakran elmarad, a bűnözés — egyéb okokból is — világszerte növekszik. A kodifikáció, a jogirodalom és a nemzetközi kongresszusok keresik az alternatívákat. A pénzfőbüntetést és a büntetés végrehajtásának feltételes felfüggesztését említik, de nem ismerik fel a foglalkozástól eltiltás jelentőségét, hatékonyságát s kriminálpolitikai jövőjét.

*A foglalkozástól eltiltás a szabadságvesztés után a legsúlyosabb hatású beavatkozás a személyi jogokba,* egzisztenciális jellegű, korlátozó bírósági szankció. A foglalkozástól eltiltás — különösen a hosszabb tartamú vagy éppen a végleges — jóval súlyosabb büntetés, mint egy rövid tartamú szabadságelvonás. A börtön közvetlenül és élesebben, míg a foglalkozástól eltiltás közvetve hat az elitéltre, annak egész életvitelére, gátolja a foglalkozás szabad választásához fűződő jogát. De súlyosabb és tartósabb, mint a még oly nagy összegű pénzbüntetés. Ennek ellenére mindezt a közfelfogás nem ismeri fel, a bíróságok viszonylag ritkán alkalmazzák, mint főbüntetést, s mind a hazai, mind a külföldi jogirodalom feltűnően szegényes.

Ezért igen jelentős eseménye a nemzetközi büntetőjogi irodalomnak a Bruxelles-ben 1986. év végén megjelent mű: „L'interdiction professionnelle en droit comparé" (A foglalkozástól eltiltás az összehasonlító jogban). A kötet élén: *Liber amicorum,* jelezve, hogy *Raymond Screvens* professzor, a belga Cour de Cassation (legfelsőbb bíróság) elnökének tiszteletére készült. Ritka eset, hogy bírósági elnököt Emlékkönyvvel tisztelnek meg, s még ritkább, hogy a 435 oldal terjedelmű könyv valamennyi tanulmánya kizárólag a foglalkozástól eltiltás büntetőjogi és fegyelmi jogi szabályozásával foglalkozik, számos európai, ázsiai, afrikai, észak- és dél-amerikai államban. Így nem más, mint egy példa nélkül álló összehasonlító monográfia a foglalkozástól eltiltás büntetőjogi és fegyelmi jogi — elméleti és gyakorlati — vonatkozásaival. Szerzői egyetemi tanárok és magas rangú bírák.[1]

## II.

*1.* Az első probléma, hogy *a foglalkozástól eltiltás büntetés-e vagy biztonsági, illetve védelmi intézkedés.* Ebben a kérdésben rendkívül eltérőek az irodalmi álláspontok és a törvényi szabályozások. Nálunk a régi irodalom (Angyal, Isaák, Finkey) a Btk-tól eltérően nem büntetésnek, hanem biztonsági intézkedésnek tekintette. Így a jelenlegi külföldi irodalom jelentős része is (pl. *Screvens,* akinek 1957. évi magántanári habilitációs értekezése is erről szólt). Több nemzetközi kongresszus is amellett foglalt állást, hogy biztonsági intézkedés. Felmerült olyan megoldás, hogy szándékos bűncselekmény esetén büntetés, míg gondatlan bűncselekménynél biztonsági intézkedés.

Számos büntető kódex — így a magyar is — büntetésnek tekinti: a francia, a brazil, az argentin, a svájci, a görög, az olasz stb. De ezekben az államokban is az irodalom többé-kevésbé élesen bírálja a foglalkozástól eltiltás büntetési jellegét. Így a bevezető tanulmány szerzője, a ma élő legnagyobb francia büntetőjogász, *Marc Ancel,* a Défense Sociale Nouvelle irányzat vezetője. Szerinte a foglalkozástól eltiltás jellegéhez képest biztonsági intézkedés; hasonlóképpen *Levasseur* párizsi professzor (ellenkezően viszont *Bouzat* professzor). Ugyanígy — a szerzők közül —

*Rácz György* a Legfelsőbb Bíróság ny. tanácselnöke, v. egyetemi magántanár (Budapest).

[1] A büntetőjogi tárgyú tanulmányok szerzői: *Marc Ancel,* a Francia Akadémia tagja, ny. semmitőszéki tanácselnök. *Aglaia Tsitsoura,* az Európa-Tanács büntetőjogi osztályának munkatársa. *Klaus Tiedemann,* a freiburgi egyetem professzora és Kriminológiai Intézetének igazgatója. *Bernardo Biederman,* az argentínai Kriminológiai Intézet igazgatója. *Karl Müller,* az osztrák Semmitőszék bírája. *Augusto de Miranda Rosa* brazil bíró, a Bírák Nemzetközi Uniójának elnöke. *Georges Levasseur,* a párizsi egyetem professzora. *Constantin Vouyoucas,* a thessaloniki egyetem professzora. *Rácz György,* a Legfelsőbb Bíróság ny. tanácselnöke. *Adolfo Beria di Argentine,* az olasz Semmitőszék bírája, a Nemzetközi Társadalomvédelmi Társaság főtitkára. *Tadahi Morishita,* a hirosimai egyetem professzora. *Daoudi Montasser,* a marokkói legfelsőbb bíróság bírája. *Andrzej Murzynowski,* a varsói egyetem tanára. *Francois Clerc,* a fribourgi egyetem tanára. A belga, az angol, az ír, az izraeli, a luxemburgi, a holland, a svéd és az egyesült államokbeli szerzők fegyelmi jogi tanulmányokat írtak. Ezúttal csak a büntetőjogi tanulmányokkal foglalkozom.

*Vouyoucas* thessaloniki professzor, *Beria di Argentine* bíró, *Clerc* fribourgi professzor.

Ezzel szemben a Német Szövetségi Köztársaság Btk. 70. §-a a javító és biztonsági intézkedések között szabályozza a foglalkozástól eltiltást. Az 1975. évi tervezet a fő- és mellékbüntetések között kivánta szabályozni, de ezt elvetették. Az irodalom (*Jescheck, Tröndle,* Tiedemann) elenyésző kivétellel biztonsági intézkedésnek tartja a foglalkozástól eltiltást. (Említést érdemel, hogy a német Btk. 44. §-a viszont nem biztonsági intézkedésként, hanem büntetésként szabályozza a járművezetéstől eltiltást.)

Véleményem szerint egyik szélső álláspont sem helytálló. Ahhoz nem fér kétség, hogy a foglalkozástól eltiltásnak elsődlegesen preventív célja van, ugyanakkor tartalmában malum, hatásában az elítéltre nézve büntetés, mégpedig — különösen ha hosszabb tartamú vagy éppen a végleges — súlyos büntetés. Emellett tartalmazhat bizonyos mérvű — a közügyektől eltiltásnál mindenesetre enyhébb — erkölcsi rosszallást. Ehhez képest *a foglalkozástól eltiltás vegyes jellegű kategória: büntetés, egyben biztonsági intézkedés.*

*2.* A törvényesség szempontjából — akár büntetés, akár biztonsági intézkedés — *csak bírósági határozat alapján rendelhető el.* Az ítéletben tüzetesen meg kell jelölni, hogy az eltiltás milyen konkrét foglalkozási ágra vonatkozik, tehát nem lehet túl általánosan kimondani. Külföldön felmerült olyan igény, hogy adott esetben a bíróságnak megelőzően be kellene szereznie az illetékes társadalmi szervezet szakvéleményét. Ez feleslegesnek mutatkozik, bár kivételesen indokolt lehet.

A bíróságnak e körben is megfelelő differenciáltsággal kell döntenie, az elkövető és a tett együttes mérlegelésével; elsősorban alaposan vizsgálva, hogy fennáll-e a bűnismétlés veszélyének a valószínűsége, ha a jövőben is addigi foglalkozását gyakorolja. Ezt megszűkítően értelmezi *Tiedemann*, aki szerint az eltiltás csak akkor alkalmazható, ha az a társadalom védelmében sürgősen s elengedhetetlenül szükséges.

Az olasz joggyakorlat szerint a bűncselekmény kísérlete esetén is alkalmazható az eltiltás; elsősorban természetesen a szándékos bűncselekményeknél, a szubjektív oldal értékelésével. Itt említhető, hogy az olasz Semmitőszék 1976. február 26-i határozatában (7578. sz.) kimondta, hogy a *reformatio in peius* tilalma csak a főbüntetésre vonatkozik, az eltiltásra nem. A jogirodalom ezt vitásnak tartja.

Az NSZK kódexének 71. §-a lehetővé teszi, hogy a foglalkozástól eltiltást a bíróság olyan személlyel szemben is alkalmazza, akinek beszámítási képessége kizárt. Ez egyébként összhangban van azzal, hogy ott a foglalkozástól eltiltás nem büntetés, hanem intézkedés. A Szövetségi Bíróság kimondotta, hogy ez nem vonatkozik arra az esetre, amikor a jogellenességet, illetve a bűnösséget más ok zárja ki (végszükség, tévedés).

A büntető eljárásban alkalmazott eltiltás mellett igen széles körű a legtöbb államban a fegyelmi és adminisztratív úton való foglalkozástól eltiltás. A kötet részletesen foglalkozik a különböző államok vonatkozó rendelkezéseivel. A tendencia az, hogy az minél inkább bírósági eljárás során kerüljön kimondásra.

Viszont érdemes megemlíteni, hogy az 1975-ben hatályba lépett osztrák Btk. nem ismeri sem a büntetések, sem az intézkedések között a foglalkozástól eltiltást, azt csak közigazgatási úton lehet elrendelni. Feltételezhető, hogy az osztrák kriminológiai irodalomban — különösen *Grassberger* professzor által — felvetett aggályok, a kriminogén kihatásokra utalás, járultak hozzá ennek kihagyásához. A japán Btk. sem rendelkezik a foglalkozástól eltiltásról, sem mint büntetésről, sem mint intézkedésről. Ugyanakkor adminisztratív úton széles körben alkalmazható, továbbá bizonyos bűncselekmények miatti elítélés is automatikusan maga után vonja. A Btk. tervezet szerint büntetés, de ezt elvetették. Ugyanígy a legújabb belga Btk. tervezet.

*3.* Alapvető követelmény, hogy *a bűncselekmény elkövetése és a foglalkozás gyakorlása között a kapcsolat közvetlen legyen.* A direkt reláció természetesen nem azt jelenti, hogy a foglalkozás gyakorlása a bűncselekmény elkövetésének oka, hanem azt, hogy a foglalkozással visszaélve vagy annak szabályait súlyosan megszegve követték el a cselekményt. Helyenként — nálunk is — néha túl szűken értelmezik a közvetlen összefüggés fogalmát. Ennek a vizsgálata nagy körültekintést igényel: valóban kriminológiailag meghatározó tényező volt-e a konkrét foglalkozás űzése.

Ilyen közvetlen kapcsolat hiányában — bírósági eljárás esetén — az eltiltás nem rendelhető el azon az alapon, hogy az illető etikai szempontból méltatlan a hivatás vagy foglalkozás gyakorlására. A Német Szövetségi Bíróság 1983-ban hozott határozatában így nem szabta ki a foglalkozástól eltiltást azzal az orvossal szemben, aki betegeitől sorra jelentős kölcsönöket vett fel, holott tudta, hogy azokat képtelen lesz visszafizetni. Ugyancsak nem szolgálhat alapul az adócsalás elkövetése, bár ez a német jogirodalomban vitás. (Azonos a brazíliai legfelső bíróság 1967. december 11-i határozata.) Viszont az eltiltást alkalmazták azzal az ügyvéddel szemben, aki védencét a börtönben látogatva, fontos információkat közvetített számára, megkönnyítve ezzel a vádlott-társak között a védelmük egybehangolását.

Néhány külföldi jogrendszerben a foglalkozástól eltiltást csupán bizonyos bűncselekmények esetén, illetve csak meghatározott tartalmú szabadságvesztésbüntetés mellett lehet alkalmazni. Így például a svájci Btk. 54. §-a szerint csak három hónapot meghaladó szabadságvesztés esetén, hasonlóan a görög és a holland kódex. Az 1975. évi július 11-i büntetőnovella vezette be a francia büntetőjogba, hogy bármilyen tartalmú szabadságvesztés mellett kimondható az eltiltás. A jelenleg hatályos magyar Btk. jelentős előrehaladás a korábbi korlátozásokkal (pl. a Csemegi-kódexben mindössze két bűncselekmény kiemelése volt) szemben, amikor — meghatározott bűncselekményhez vagy büntetéshez nem kötött — általános rendelkezést tartalmaz, ami az eltiltás önállóságának felismerésén alapszik. Alkalmazása felfüggesztett szabadságvesztés mellett is lehetséges.

*4.* Két fontos kérdésben igen eltérő a külföldi kódexek szabályozása: *lehet-e a foglalkozástól eltiltás önálló főbüntetés és alkalmazható-e végleges hatállyal?* Jelentős újítása a hazai büntetőjognak, hogy a válasz mindkettőre: igenlő.

Csak újabban vált főbüntetéssé a foglalkozástól eltiltás: az NSZK-ban (1978), Brazíliában (1984. július 11.), Argentínában (1922. évi Btk.), Spanyolországban (Btk. 27. art.), Norvégiában (Btk. 15. és 29.

§), Törökországban (647. sz. büntetésvégrehajtási tv.). Franciaországban az 1975. július 11-i novella szerint (624. sz.) a Btk. 43. artikulusa értelmében főbüntetésként legfeljebb ötévi időtartamra szabható ki. A vétségi eljárásban akkor is lehetséges, ha a vétség és a foglalkozás gyakorlása között nincs közvetlen kapcsolat. Ez a szabályozás a parlamentben sok vitát váltott ki és a bírósági gyakorlat sem alkalmazza.

A másik jelentős probléma a foglalkozástól eltiltás végleges hatállyal való kimondása. Nálunk korábban ezt ideológiai okokból elvetették, mint határozatlan tartamú büntetést. Ez a szemlélet azonban túlhaladott. A végleges eltiltást kevés külföldi kódex ismeri, ugyanakkor a jogirodalom általában helyesli (így *Screvens*). Az NSZK büntető kódexe újabban ismeri, de kiemelve, hogy csak kivételesen, ha az ötévi maximum elégtelennek bizonyul. A görög büntetőjog szerint a végleges eltiltás is alkalmazható, hasonlóképpen az 1922. évi argentin kódex. Viszont a korábbi brazil Btk. az időleges mellett ismerte a végleges eltiltást is, a 7210. sz. 1984. évi novella azonban ezt megszüntette. Az olasz Btk. szerint az eltiltás egy hónaptól öt évig terjedhet, kivételesen azonban visszaesés és súlyos bűncselekmények esetén végleges is lehet. Utalnak e vonatkozásban arra, hogy a végleges eltiltást — minthogy kihatásai súlyosak — kellő óvatossággal kell kimondani, elsősorban visszaesőkkel szemben.

*5.* A külföldi jogirodalomban sokat vitatott kérdés, hogy *lehetséges-e már az első fokú ítéletet megelőzően az eltiltást ideiglenesen alkalmazni.* Az NSZK büntető perrendtartásának 132/a §-a szerint, ha alapos okok állnak fenn, hogy a foglalkozástól eltiltás kimondására sor fog kerülni, a bíróság ideiglenes határozattal elrendelheti az eltiltást. Az olasz Codice Penale 140. artikulusa is tartalmazza ezt. Hasonló a luxemburgi 1984. november 10-i törvény, amely a vizsgálóbírót jogosítja fel erre. A jogirodalomban többen ellenzik. Amennyiben a foglalkozástól eltiltás kizárólag védelmi intézkedés volna, e rendelkezés elfogadható lenne, ámde egyben büntetés is.

Továbbá probléma, hogy *kizárólag hatósági engedélyhez kötött foglalkozás gyakorlásától lehet-e eltiltani az elkövetőt.* Több kódex tartalmaz ilyen korlátozást: így az olasz, a svájci, a görög Btk. stb. A jogirodalom azonban ezt a korlátozást ellenzi. Helyes szabályozás található az NSZK-kódexben: az ún. szabad foglalkozás gyakorlásától is lehet eltiltani. Az említett korlátozás nem indokolt. Ugyanakkor természetesen lehetséges különbséget tenni a megítélésnél az egyes foglalkozások jelentősége között. Így kiemelhető az olyan foglalkozás, illetve hivatás, amelynek gyakorlása erkölcsi előfeltételekhez van kötve (pl. ügyvéd), illetve amelynél a foglalkozási kötelességszegés az adott esetben rendkívül súlyos következményekkel járhat (pl. orvos).

*6.* Vitatott kérdés, hogy a foglalkozástól eltiltás kimondásánál *van-e jelentősége az elkövetett bűncselekmény tárgyi súlyának.* A magyar Btk. 57. §-ához fűzött Indokolás szerint a végleges hatályú eltiltásnak az a feltétele, hogy az elkövető a foglalkozás gyakorlására alkalmatlannak bizonyult s ez rendszerint egészségügyi okokból állapítható meg. A hazai jogirodalom kifejezetten kiemeli, hogy az eltiltásra „a bűncselekmény tárgyi súlya nem adhat alapot". Ezzel nem értek egyet. A foglalkozástól eltiltás alkalmazásánál elsősorban azt kell vizsgálni, hogy az elkövető személyiségéből, magatartásából lehet-e arra következtetni, hogy foglalkozásának folytatása a társadalomra veszélyes. Ámde különösen a végleges eltiltásnál az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az elkövetett cselekmény — a foglalkozási szabályszegés — a társadalomra mennyiben veszélyes, tárgyi súlya milyen mérvű. Súlyosabb bűncselekményre súlyosabb büntetést — tehát eltiltást — kell alkalmazni. A fő- és mellékbüntetések tartama között bizonyos arányosság kívánatos, de ezt nem mechanikusan értelmezve. Tapasztalható, hogy ezt az arányosságot az ítélkezési gyakorlat nemritkán egyoldalúan értelmezi: a fő- és mellékbüntetés azonos tartamban való megállapításának eseteiben. A NSZK Szövetségi Alkotmánybíróságа — ellenkező véleményekkel szemben — határozataiban ismételten hangsúlyozta, hogy az arányosság (Proportionalitätsgrundsatz) elvének érvényesülésével az eltiltásnak az elkövető veszélyességével és a cselekmény súlyával arányosnak kell lennie. Ugyanez a gyakorlata a Szövetségi Bíróságnak is.

*7.* Lényeges kérdés *a foglalkozástól eltiltás célja.* Nem más, mint a társadalom védelme olyanokkal szemben, akik visszaélnek a foglalkozásuk által adott helyzettel, illetve megszegik foglalkozásuk szabályait; továbbá megelőzni, hogy az elkövető újabb bűncselekményt kövessen el foglalkozása gyakorlása során. Az eltiltás kizárja — legalábbis időlegesen — a szándékos cselekménynél a visszaesést, a gondatlannál a bűnismétlést. Természetesen ez sem jelentheti azt — miként a külföldi irodalomban néhányan javasolják —, hogy a foglalkozástól eltiltás kizárólag visszaesőkkel szemben volna alkalmazható. A német irodalomban egyesek az *immediat* bűnismétlési valószínűség követelményét követelik meg.

Összefoglalva: *a foglalkozástól eltiltás elsődleges célja a speciálprevenció,* annak megelőzése, hogy az elkövető újabb bűncselekményt hajtson végre. Ugyanakkor az eltiltás generálpreventív hatása háttérbe szorul, ami összefüggésben áll azzal is, hogy a közfelfogás még nem ismeri fel kellőképpen ennek a büntetésnek a súlyos kihatásait, így alig szolgálhatja az általános visszatartást.

*8.* Néhány jogrendszer ismeri a foglalkozástól eltiltás végrehajtásának bizonyos idő — többnyire hat hónap — eltelte után próbaidőre való felfüggesztését. Ennek feltétele, hogy az újabb bűncselekmény elkövetésének a veszélye megszűnt. Az 1950. évi büntetőnovella vezette be ezt Svájcban. Franciaországban az 1972. december 29-i törvény vezette be a felfüggesztést, majd az 1975. július 11-i törvény kiegészítette a büntető perrendtartás 703. artikulusát. Argentína büntetőjoga nem ismeri a felfüggesztést; az 1967. évi törvény bevezette a foglalkozástól eltiltásnál a rehabilitáció lehetőségét az eltiltás fele időtartamának eltelte után.

Néhány külföldi kódex sui generis bűncselekmény miatt rendeli büntetni azt, aki az eltiltás után foglalkozását saját vagy más neve alatt tovább folytatja. A tilalom kimondásának természetesen akkor van értelme, ha megfelelő szankció — büntetőjogi vagy legalább szabálysértési — biztosítja annak gyakorlati hatályosulását. Így az olasz Btk. egy évig terjedő fogházzal vagy pénzbüntetéssel rendeli büntetni az említett tevékenységet. Ugyanezt a rendelkezést tar-

talmazza az NSZK büntető törvénykönyvének új 145/c §-a; hasonló szabályozást ismer a görög és a holland törvény is.

*9.* Sokat vitatott, sőt politikai viharokat keltett kérdés több külföldi országban, hogy *újságíróval szemben kimondható-e a foglalkozástól eltiltás;* ennek széles irodalma is van. Az újságírók természetesen mindenütt a nemleges megoldást követelik. A kötetben önálló tanulmány foglalkozik a kérdéssel. Nem kétséges, hogy a problémának alkotmányjogi összefüggései vannak.

Minthogy Svájcban a foglalkozástól eltiltás kizárólag a hatósági engedélyhez kötött tevékenységre vonatkozóan mondható ki: az újságírói foglalkozás pedig nem ilyen, így az eltiltás kizárt. Ugyanígy Franciaországban is a válasz nemleges. Olaszországban az eltiltás lehetséges, ami az újságírók és szövetségük felháborodását váltotta ki, különösen az ideiglenes eltiltást illetően. 1981-ben ez utóbbi körét a törvény megszűkítette. Csak akkor rendelhető el, ha múlhatatlanul szükséges, s ha meg kell gátolni újabb, jelentős káros következményeket. Végül az olasz Semmitőszék igyekezett a bíróságok és az újságírók közötti feszültséget enyhíteni. Az 1983. június 3-i elvi jelentőségű határozatában kimondotta, hogy az eltiltást oly esetben szabhatja ki a bíróság, amikor az újságíró súlyosan elítélendő magatartása teljesen összeegyeztethetetlen a sajtószabadságnak az alkotmányban foglalt céljával. Ezt a megszűkítést egy újabb törvényjavaslat kívánja fokozni, különösen a sajtó útján elkövetett rágalmazásnál. Ehhez képest az olasz bírói gyakorlat újságíróval szemben a foglalkozástól eltiltást csak különösen súlyos esetben s visszaesővel szemben alkalmazza.

Az NSZK-ban is sok vita tárgya a kérdés, számos tanulmány foglalkozik vele. A Szövetségi Bíróság gyakorlata szerint az eltiltás újságíróval szemben is alkalmazható, nincsen ellentét a vonatkozó büntetőjogi szabály és az Alaptörvénynek a véleményszabadságot tartalmazó rendelkezése között. A Szövetségi Alkotmánybíróság két újabb határozatában kifejtette, hogy az említett ellentét akkor sem áll fenn és az eltiltás kimondható, ha a biztonsági intézkedést az állam büntetőjogi védelmét sértő vagy veszélyeztető bűncselekmény miatti elítélés mellett mondták ki.

*10.* A teljesség kedvéért még rá kell mutatni azokra az *aggályokra,* amelyek a foglalkozástól eltiltással szemben a külföldi jogirodalomban felmerülnek. Ennek speciálpreventív hatása általában elismert, ugyanakkor reszocializáló feladata — mint minden büntetés alapvető célja — többek által kétségesnek tűnik. Egyesek — túlzóan — egyenesen *„deszocializáló"* hatását említik.

*Marc Ancel* szerint a foglalkozástól eltiltás beleillik ugyan a Défense Sociale kriminálpolitikai irányzatába, mégis bizonyos aggályokat hangoztat. Az eltiltás kiemeli az elítéltet addigi életmódjából, eltúlzott alkalmazása kriminogén hatású lehet. Helyesli az eltiltás alkalmazását a környezetszennyezőkkel, a gazdasági bűnelkövetőkkel, a „fehérgalléros" bűnözőkkel szemben. Ellenzi viszont az eltiltás végleges alakban való alkalmazását. Óvakodni kell attól, hogy a foglalkozástól eltiltás kriminogén stigmatizációra vezessen. Egyébként *Aglaia Tsitsoura* (az Európa Tanács bűnügyi osztályának munkatársa) ugyancsak rámutat arra, hogy a foglalkozástól eltiltásnak bizonyos stigmatizáló hatása van.

Néhány olasz jogász aggályosnak tartja a foglalkozástól eltiltást, mert ellenkezik az Alkotmány ama rendelkezésével, hogy a büntetésnek a társadalomba való beilleszkedést, a nevelést kell szolgálnia. *Beria di Argentine* semmitőszéki bíró, a milánói Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale főtitkára, kriminológiai szempontból vizsgálja a foglalkozástól eltiltást. A mai ember szorosan összefonódik a foglalkozásával, az abból való kiemelése súlyos pszichológiai károsodásra vezethet, az elitélt esetleg illegalitásba kényszerül. Egyenlőtlen büntetés annyiban, hogy van, akinek más foglalkozása, más szakképzettsége is van.

Ezek az aggályok szerintem nem teljesen alaptalanok. Nem tagadható, hogy a speciálpreventív célkitűzés mellett az eltiltásban van bizonyos negatív szociáletikai értékelés is. Esetleg arra késztetheti az elítéltet, hogy illegális úton folytassa foglalkozását s ezzel újabb bűncselekményt vagy szabálysértést kövessen el. A sértett kártalanítását is megnehezítheti.

Mindezek azonban jórészt más büntetési nemekkel szemben is felhozhatók. Ha a foglalkozástól eltiltás közvetlenül nem is reszocializál, a bűnismétléstől való visszatartó hatása közvetve feltétlenül nevelő hatású. A felhozott aggályok ellenére mind az egyén, mind a társadalom szempontjából a foglalkozástól eltiltás célravezetőbb és hatásosabb lehet, mint a szabadságvesztés.

Feltehetően az említettek is talán hozzájárulnak ahhoz, hogy nálunk és külföldön a főbüntetésként alkalmazott foglalkozástól eltiltás a bírósági gyakorlatban feltűnően ritka. Svájcban például voltak évek, amikor az eltiltásra egyetlen esetben sem került sor. Hasonlóképpen a francia bíróságok is ritkán alkalmazzák ezt a büntetést, s inkább a szabad foglalkozású elkövetőkkel szemben. Az NSZK-ban a foglalkozástól eltiltás alkalmazása állandóan csökkenő tendenciát mutat: míg 1967-ben 168 esetben, 1974-ben 97 esetben, 1982-ben — 577 898 elítélés mellett — mindössze 82 ügyben mondták ki a foglalkozástól eltiltást. (Természetesen a járművezetéstől eltiltások száma mindenütt jóval magasabb.)

## III.

Az Emlékkönyben megjelent tanulmányomban részletesen ismertettem a foglalkozástól eltiltás szabályozását a magyar büntetőjogban. Ennek két igen jelentős újítása, hogy az eltiltás önállóan is kiszabható főbüntetés lett és végleges hatállyal is kimondható. Kifogásolható azonban, hogy a Btk. 88. §-a értelmében, mint főbüntetés csak *kivételesen* alkalmazható, és csak akkor, ha a bűncselekmény büntetési tétele kétévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb. Ezzel a nagyfokú megszűkítéssel nem értek egyet, mert indokolatlanul megszűkíti a foglalkozástól eltiltás alkalmazási körét.

Ehhez hozzájárul az Indokolásnak az az iránymutatása, hogy a végleges hatályú eltiltásnak az alkalmatlanságra utaló feltétele „rendszerint egészségügyi okból állapítható meg (pl. kábítószerélvező)". Az al-

kalmatlanság ilyen kiemelése s különösen az értelmezése ugyancsak nagyon vitatható s ez is hozzájárul ahhoz a helytelen felfogáshoz, mely szerint a bűncselekmény tárgyi súlyának az eltiltás alkalmazásánál nincs jelentősége.

Meggyőződésem, hogy az eddigi mellékbüntetések — de nem „mellékes büntetések" — szabadságvesztés helyett főbüntetésként való alkalmazására büntetőjogunk jövő fejlődésében jelentős szerep kell hogy várjon. Lényegesen gyakrabban kell alkalmazni — megfelelő esetben — szabadságvesztés-büntetés helyett, a végrehajtandó szabadságvesztések indokolatlanul magas számának csökkentése érdekében. Felvethető volna, hogy egy éven aluli tartamban szabadságvesztés ne legyen kiszabható, hanem helyette kellő differenciáltsággal magasabb összegű pénzfőbüntetés vagy végleges hatályú foglalkozástól eltiltás.

A jogtudomány szkepszisét a rövid tartamú szabadságvesztéssel szemben az átnevelés gyakori eredménytelensége folytán a tapasztalatok mindjobban megerősítik. A bűnözés növekedése világjelenség. Az atomveszély, a környezetpusztítás és a terrorizmus mellett ez korunk legsúlyosabb fenyegetése. Ennek visszaszorítása és megelőzése érdekében fel kell kutatni a minél hatásosabb eszközöket. *A börtön mint ultima ratio megmarad, de fokozottabban előtérbe kell hogy kerüljenek az egyéb, így a jogkorlátozó intézkedések, köztük a foglalkozástól eltiltás is.*

*Zoltán Ödön*

# A termelői felelősségről

A *termelői felelősség* vagy másképpen *termékfelelősség* egyre hódít, újabb és újabb teret nyer szerte a világon. Mégsem tekinthető még teljesen kiforrott állapotban levőnek, inkább csak annyi mondható, hogy forrongásban van, s ezért a különböző országok termékfelelősségi megoldásai között eltérések is felfedhetők. Az mindenesetre közös vonás, hogy a fogyasztó (a termék felhasználója) a termék hibája folytán bekövetkező kárának megtérítését a termék előállítójától *szerződéses jogviszony hiányában* is — tehát a közbülső közvetítő láncszemek kikapcsolásával — követelheti, természetesen ha a felelősség megállapításának egyébként megvannak a feltételei. A felelősség tartalmát, a részletkérdéseket illetően azonban bőven vannak még árnyalati vagy nem is csak árnyalati különbségek.

A termelői felelősségnek — mondja a *F. von Westphalen*[1] — nincs saját dogmatikai struktúrája, hanem valójában sajátos továbbfejlesztése az általánosan elismert forgalmi biztonsági követelményeknek, amelyek ezért mindazokkal szemben érvényesülnek, akik az áruk előállításában vagy forgalmazásában részt vesznek. A joggyakorlat fejlődése, a megnövekedett igényességtudat és nem utolsósorban a biztosítási védelem optimálissá válása folytán a termelői felelősséggel járó kockázat új dimenziót kapott.

Korábban egy tanulmányban már foglalkoztam a termelői felelősség kérdéseivel.[2] Elemeztem a magyar, valamint a külföldi jogokban a termelői felelősség terén addig kialakult helyzetet, s kifejtettem azokat az indokokat, amelyek a termelő közvetlen felelősségét támasztják alá. A tanulmány befejezéseként utaltam arra, hogy a fogyasztói érdek védelme rendkívül időszerű, világszerte az érdeklődés előterébe került feladat, amelynek teljesítése terén a bíróságok és más jogalkalmazók igen fontos és megtisztelő szerepet töltenek be. Utaltam arra is, hogy a fogyasztóvédelem és a termelői felelősség kérdéseit a társadalmi fejlődés perspektívájában kell folyamatosan tanulmányozni. Azóta mintegy hét év telt el. Ezért bizonyára indokoltnak mutatkozik annak — a téma bőségéhez képest szűkre szabott — megvizsgálása, hogy a termelői felelősség alakulása terén mi a helyzet ma: külföldön és nálunk egyaránt.

### *A) Termelői felelősség egyes külföldi jogokban*

#### *a) Egyesült Államok*

A termelői felelősség tartalmát illetően az elmúlt években az *Egyesült Államokban* az a tendencia volt észlelhető, hogy a termék konstrukciós hibája esetén az előállító *vétkességét* kell vizsgálni. A New Jersey Supreme Court által a nevezetes *Beshada—John Maynsfield Products ügyben* hozott döntés óta a helyzet nem egészen világos. E döntés szerint konstrukciós vagy instrukciós hiba esetén nem lehet védekezésként hivatkozni a technika állására. Az ilyen esetekben az előállító akkor is felel, ha a terméke hibáját a forgalomba hozatalkor nem ismerte és nem is ismerhette. Ezzel a bíróság az előállító *szigorú felelősségét,* amely előállítási hibák esetében addig általánosan elismert volt, a konstrukciós és instrukciós hibákra is kiterjesztette. A bíróság azzal indokolta az álláspontját, hogy a szigorú felelősségre (strict liability-re) alapozott esetekben az előállító magatartása nem vehető figyelembe. Ehhez az állásponthoz csatlakozott a Misurri Legfelsőbb Bíróság (Supreme Court of Missouri) is.

Lényegében a Washingtoni Legfelsőbb Bíróság is

---

*Zoltán Ödön* az állam- és jogtudományok doktora (Budapest).

[1] Dr. Friedrich Graf von *Westphalen:* „Grundtypen deliktrechtlicher Produzentenhaftung" (Juristische Ausbildung JURA 1983/2. sz.)

[2] *Zoltán* Ödön: „Termelői felelősség hibás teljesítésért" — Jogtudományi Közlöny 1980/5. szám, 291—304. old.

megállapíthatónak látja az előállító szigorú felelősségét. A *Lenhardt—Ford ügyben* hozott döntés szerint az előállító konstrukciós hiba esetén nem védekezhet azzal, hogy a konstrukció megfelel az általános ipari gyakorlatnak. Nem teheti ezt legalábbis akkor, ha a felperes bizonyította, hogy a termék az átlagos fogyasztó elvárásai ellenére igen veszélyes. A strict liability körében az előállító magatartását nem kell vizsgálni. Azt a kérdést, hogy a termék veszélyes-e, a fogyasztó elvárásának szem előtt tartásával kell eldönteni, nem pedig annak alapján, hogy milyen volt az előállító magatartása.

Érdekes, hogy a New Jersey-i Fellebbezési Bíróság egy *gyógszerügyben* (Feldman—Lederle Laboratories) arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ilyen esetekben a Beshada-ügyben kifejtett elvek nem alkalmazhatók. Az előállító hibás kifejlesztésért csak akkor felel, ha tudomása lehetett a fennálló kockázatról. Gyógyszerügyekben a *vétkességi felelősség,* nem pedig a strict liability elvei kerülhetnek alkalmazásra. Ez a kivétel azért indokolt, hogy biztonságot nyújtson az iparnak a gyógyszer- és szérumfejlesztés fontos területén. Ha ezekben az esetekben a Beshada-elveket alkalmaznák, ez gátolná a fejlődést az emberiség számára oly rendkívül fontos területen. Mindezek ellenére a New Jersey-i Legfelsőbb Bíróság (Supreme Court) úgy döntött, hogy a gyógyszerek sincsenek elvileg kivéve a strict liability alól. Ez attól függ, hogy egy orvosság elkerülhetetlenül veszélyes termék-e, amit csak esetről esetre lehet elbírálni.

A Beshada-ügyben kifejtett feltétlen felelősségi elveknek gyógyszerügyekben való alkalmazását egyébként Maryland és South Carolina bíróságai is elvetették.

Az amerikai termékfelelősség nemegyszer meghökkentő túlzásokba eső fejlődésének egyik pregnáns megnyilvánulása Maryland állam legfelsőbb bíróságának egyik legújabb döntése: *a Kelley-ügyben* hozott ítélet, amelyben a bíróság — méghozzá a héttagú tanács egyhangú döntésével — arra az álláspontra helyezkedett, hogy a viszonylag olcsó „Saturday Night Specials" nevű pisztolyok előállítója és forgalmazója felelősséggel tartozik a sebesüléssel vagy halálesettel járó azokért a bűncselekményekért, amelyeket ezzel a fegyverrel követtek el. Az ítélet szerint a szóban levő pisztolyok gyártójának és forgalmazójának tudnia kellett, hogy a pisztolyt főként bűncselekmények elkövetésére használják. A pisztoly tehát hibátlan, a gyártó — az említett ítélet szerint — mégis felelős, holott a fegyvergyártónak nyilván nem feladata a fegyver mikénti felhasználásának ellenőrzése. A döntés arra figyelemmel is nagy feltűnést keltett, hogy a bíróságok korábban az ilyen kártérítési kereseteket elutasították.[3]

A termelői felelősség tartalmát illetően tehát a kép az Egyesült Államokban nem egészen tiszta, a gyakorlat korántsem mondható egységesnek. Az azonban megállapítható, hogy a megítélt *kártérítési összegek mértéke* tekintetében a bíróságok szinte meghökkentő túlzásokba esnek.

Egy 1979-es Mustang benzintankja összeütközés következtében lángba borult, és a kocsiban ülő húszéves lány halálát okozta. A Texas állambeli bíróság a Ford Motor Companyt 106,8 millió dollár kártérítésre kötelezte, amely összegből 6,8 millió dollár a tényleges kártérítés, míg 100 millió dollár a büntető kártérítés (punitive damages). A perben felvett bizonyítás alapján megállapítható volt, hogy a Mustang gépkocsik tankjának problémája kocsinként 4—20 dollár költségráfordítással megoldható lett volna. Ez már a második ítélet volt, amely a Fordot 100 millió dollárnál nagyobb kártérítésre kötelezte.

A termelői felelősség alapján megitélt kártérítések összege az USA-ban állandóan emelkedik. Kaliforniában pl. a termékfelelősség címén megítélt kártérítés átlaga az 1979-től 1983 végéig terjedő időszakban 299 ezer dollárról 900 ezer dollárra, tehát 300%-kal emelkedett. A baleset folytán bénulást szenvedett károsultak részére megítélt kártérítési összegek átlaga 1977—1978-ban 1 016 000 dollár volt, az 1983. és 1984. évben pedig 3 600 000 dollár. A bíróságok egyre inkább megítélnek büntető kártérítést is, még ha a felperes nem is tudja bizonyítani az előállító vétkességét.

A rendkívül magas kártérítési összegek megítélésének több indítéka is van. A bírák (esküdtek) jól tudják, hogy a megítélt összegek igen jelentős része (általában 30%-a) a felperest képviselő ügyvédet illeti meg „sikerhonóráriumként". Ezt a kártérítési összeg meghatározásánál már eleve számításba veszik. Az Egyesüt Államokban továbbá a dollármilliók nem ritkaságok. A tömegkommunikációs eszközök nap mint nap tudósítanak sok millió dollárban marasztaló ítéletekről, élsportolók és üzletemberek óriási jövedelmeiről. Az egész társadalmi atmoszféra tehát olyan, amelyben szinte természetesnek tűnik, hogy súlyosan sérültek javára milliomos alperesekkel szemben magas kártérítési összegeket ítéljenek meg.

A termékfelelősségről egyébként törvénytervezet készült, amely több vonatkozásban is eltér a gyakorlattól, s a felelősséget szűkebb keretek közé kívánja szorítani. Ezért jelentős ellenállásba is ütközik.[4]

A legújabb fejlemény pedig a Mc Connell szenátor által benyújtott törvényjavaslat: a „Litigation Abuse Reform Act of 1986", amely a kártérítési összeg felső határát 100 000 dollárban kívánja megállapítani, a büntető kártérítést nem a károsult, hanem az állam részére kívánja megfizettetni, s amely a sikerhonóráriumok mértékét egy tabella segítségével a kár nagyságától függően törvényileg kívánja meghatározni.

*b) Német Szövetségi Köztársaság*

*A Német Szövetségi Köztársaságban* a termelői felelősség az utóbbi tíz évben egyre inkább gyökeret vert s igen jelentős fejlődésen ment át. A német vállalatok gazdálkodásában rendkívül nagy jelentőségű kockázati tényezővé vált, mégpedig állandóan növekvő tendenciával.

A termelői felelősség alapja lényegében az az általános elv, amelyet a Reichsgericht a BGB 823. §-ából fejlesztett ki: aki veszélyforrást teremt, harmadik személyek jogainak védelmére köteles megtenni a körülményekhez képest szükségesnek mutatkozó vé-

[3] Michael *Magotsch:* „Exzessive Entwicklung der Produkthaftung in den USA" — RIW Recht der Internationalen Wirtschaft, 1986, Heft 6.

[4] Dr. Hans-Viggo von *Hülsen*—Töns Brüning *Brinkham:* „Produkthaftung USA 1983/84." — RIW Recht der Internationalen Wirtschaft, 1985, Heft 3.)

delmi intézkedéseket. Ennek továbbfejlesztését jelenti a nyugatnémet jognak az az álláspontja, hogy mindazok, akik áruk előállításával vagy forgalmazásával foglalkoznak, kötelesek megtenni azokat az intézkedéseket, amelyek szükségesek ama veszélyek elhárításához, amelyek az előállított, illetőleg forgalmazott termékek lehetséges meghibásodása esetén harmadik személyek jogilag védett érdekeit sérthetik.

A nyugatnémet jogban a termelő felelőssége *vétkességi felelősség,* amelynek alapja a forgalmi biztonsági kötelezettségek megsértése. Olyan termékhibák váltják ki a termelőknek a testi épségben és a vagyontárgyakban keletkezett károkért való felelősségét, amelyek az *objektíve szükséges és elvárható intézkedésekkel* elkerülhetők lettek volna. Bizonyos arányossági elv érvényesül: minél nagyobb a termékhiba következtében előállható veszély, annál magasabbak a mindenkori termelővel szemben támasztható követelmények.[5]

Korábban a gyakorlat arra az álláspontra helyezkedett, hogy különbséget kell tenni a termékhasználók testi épségének (integritásának) védelme és az ahhoz fűződő érdekek között, hogy a termék alkalmas legyen a használatra. A deliktuális termelői felelősség feladata és célja a termékhasználó integritásának védelme, a termék használatra való alkalmasságához fűződő érdeket viszont a szerződési jognak kell védenie.

E téren pár éve változás következett be. A Bundesgerichtshof az egyik döntésével a termelői felelősség körébe vonta azt az esetet is, amikor annak folytán keletkezik kár, hogy a termék nem felel meg az előállító által a termék sajátos tulajdonságait illetően felkeltett használati elvárásoknak (pl. növényvédő szer hatástalansága).[6] A termelői felelősség kiterjed arra az esetre is, amikor a terméknek az egészhez képest csekély értékű — funkcionálisan elkülönülő — része hibásodik meg, s ez az egész terméket tönkreteszi.[7] A gyakorlat ilyen alakulása azzal az eredménnyel járt, hogy a termékhibából eredő kár esetén lehetővé tette az igényérvényesítést a szavatossági igény érvényesítésére irányadó határidőn túl is.

*c) Spanyolország*

*A termelői felelősség elveit Spanyolországban* is — mint más országokban — lényegében a bírósági gyakorlat alakította ki, mégpedig deliktuális alapon (egyébként szemben a jogirodalom ajánlásaival). A gyakorlat a szerződésen kívüli felelősség szabályából: a spanyol Code Civil 1902. cikkéből indult ki, de változtatott a bizonyítás szabályán: megfordította a bizonyítási terhet. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy már a hibás termék által okozott kár bizonyítása megalapozza a termelő (előállító) *vétkességének vélelmét.* Az előállító csak akkor mentesül a felelősség alól, ha megdönti az említett vélelmet annak bizonyításával, hogy a termék előállításánál a szükséges gondosságot kifejtette, tehát nem járt el vétkesen.[8]

A spanyol fogyasztóvédelmi törvény[9] a gyakorlatban kialakult elvek alapján szabályozza a termelői felelősség kérdéseit, de vannak sajátos — a termékfelelősséget szigorító — rendelkezései is. A törvény szerint a fogyasztó követelheti azoknak a bizonyított kárainak a megtérítését, amelyeket a termék felhasználása, használata vagy szolgáltatás igénybevétele neki okozott. A fogyasztónak csak a kárt és azt kell bizonyítania, hogy a kárt a termék felhasználása vagy használata okozta. A törvény tehát nem követeli meg a termék hibás voltának bizonyítását, hanem csak azt, hogy a termék felhasználása vagy használata következtében kár keletkezett. A törvény érdekessége, hogy a termék hibáját nem említi, a gyakorlatban azonban sokszor elkerülhetetlen a termék hibájának vizsgálata az okozatossággal kapcsolatban.

Érdekessége és újszerűsége a spanyol törvénynek az is, hogy — szemben a korábbi gyakorlattal — nagymértékben *kiszélesítette* azok körét, akikkel szemben a károsult fogyasztó igényt érvényesíthet. A termék használata és a kár közötti okozati összefüggés bizonyítása esetén vétkességi vélelem áll fenn, mégpedig nemcsak az előállító, hanem az *eladási láncolat mindegyik résztvevője,* tehát az előállító, importáló, szállító stb. terhére (26. cikk). A felelős személy a felelősség alól annak bizonyításával *mentesülhet,* hogy eleget tett a törvényi előírásoknak, és figyelembe vette a termék természetéből folyó gondossági követelményeket.

Olyan *csomagolt termékek* esetében, amelyek teljesen le vannak zárva, és címke van rajtuk, a címkén feltüntetett cég felelős, kivéve ha címkehamisítást vagy harmadik személy részéről történt manipulálást bizonyít.

A törvény — meghatározott körben — bevezeti a *vétkesség nélküli* felelősséget is. Ha ugyanis a termékhez — sajátosságából folyóan vagy külön törvényi rendelkezés alapján — meghatározott tisztasági, hatásossági vagy biztonsági követelmények tapadnak, vagy ha a terméknek a végső felhasználó rendelkezésére bocsátása előtt meghatározott minőségellenőrzésen kell átmennie, az előállító stb. a *vétkességétől függetlenül* felelős. Ezt a rendelkezést minden esetben alkalmazni kell az élelmiszerekre, tisztító, higiéniai, kozmetikai és gyógyszerészeti termékekre, orvosi szolgáltatásokra, gáz és villany szolgáltatására, továbbá háztartási eszközökre, felvonókra, szállítóeszközökre, gépjárművekre és játékokra (28. cikk). Megjegyzendő, hogy a törvény a felelősséget összegszerűleg korlátozza: a felső határ ez idő szerint 500 millió pezeta.

*d) Japán*

*A japán* jog (Polgári Törvénykönyv 709. cikk) szerint a szerződésen kívüli felelősség körében a károsult felperesnek a jogellenességen, a káron és az okozati összefüggésen kívül bizonyítania kell a károkozó alperes *vétkességét* is. Ez az irányadó a termelői felelősség tekintetében is: a felelősség megállapításához legalábbis a termelő (előállító) gondatlanságának a bi-

[5] Dr. F. von *Westphalen:* i. m. 57—58. old.
[6] A Bundesgerichtshof, 1981. márc. 17-i ítélete.
[7] A Bundesgerichtshof 1976. november 24-i döntése.
[8] Josef *Fröhlingsdorf:* „Das neue spanische Verbraucherschutzgesetz" (Recht der Internationalen Wirtschaft, 1985. Heft 2.)

[9] Az 1984. évi július 19-i spanyol törvény (megjelent a Boletin Oficial del Estado 1984. július 14-i számában).

zonyítására van szükség. Ez azonban gyakran ugyancsak rendkívül nehéz, mert a fogyasztónak nincs módjában betekintenie a termelői folyamat belső szférájába.

E nehéz helyzetek enyhítése céljából a japán bíróságok az előállító gondatlanságát már olyan tények alapján feltételezik, amelyeknek a bizonyítása a felperes számára tipikusan lehetséges, mert azok nem az előállító, hanem az ő szférájában jelentkeznek: a felperes károsult által állított és bizonyított következményekből következtetnek az előállító vétkességére. A veszély felismerésének csupán feltételezhető lehetőségét elegendőnek tartják az előállító gondatlanságának megállapításához, bár a japán bíróságok a tulajdonképpeni veszélyeztetési felelősséget még nem ismerték el. Esetenként döntik el, hogy milyen gondossági követelményeket kell az előállítóval szemben támasztani. Az ítélkezési gyakorlat azonban egységesnek tekinthető abban, hogy különösen magas követelmények támasztása szükséges azokban az esetekben, amelyekben az egészség és az élet közvetlen veszélyeztetése állapítható meg (pl. gyógyszereknél, élelmiszereknél). Ez a törekvés nemegyszer a hagyományos bizonyítási elvek félretételével is jár.

A gifui megyei bíróság elé 1973-ban került egyik ügy tényállása szerint egy szalmonellával fertőzött tojásos babkészítmény 415 fogyasztó súlyos mérgezését okozta. A bíróság ebben az ügyben is túllépett a szokásos bizonyítási szabályokon. Megállapította, hogy a mérgezések attól függetlenül előálltak, hogy hol vagy melyik közbülső kereskedőtől szerezték be az árut. Megállapította azt is, hogy az előállítónál a nyersanyagmaradékban ugyancsak találtak szalmonellát. Ebből a bíróság arra következtetett, hogy a fertőzést az előállító okozta és ezért felelős. Az előállító azzal védekezett, hogy a nyersanyagot értékesítés előtt mindig sterilizáló hőkezelésnek veti alá. A bíróság álláspontja szerint azonban ezzel az előállító még nem bizonyította, hogy a szalmonellák az említett eljárás során tényleg elpusztultak.

Ez az eset azért vált széles körben ismertté, mert ez volt az első, amelyben a bíróság a termelői felelősség terén eltért a szokásos bizonyítási szabályoktól és azok félretételével valójában az előállító feladatává tette a vétlensége bizonyítását.

*e) Anglia*

*Angliában* — bár ott született a híres Donoghue—Stevenson ügyben hozott ítélet, amely romlott sör forgalomba hozatala alapján az előállító (gyártó) felelősségét megállapította — a termelői felelősség a szigorúság szempontjából elmaradt a más fejlett ipari országokban kialakult termékfelelősség mögött. A gyakorlat értelmében az előállítóval szemben is gondossági követelményt (duty of care) kell támasztani, mégpedig akkor is, ha a termék harmadik személy közvetítésével érkezett a fogyasztóhoz. Az előállító felelőssége *deliktuális jellegű,* amely azon alapul, hogy az előállító gondatlan magatartással (negligence) megsértette a fogyasztóval szemben fennálló azt a kötelezettségét, hogy hibátlan terméket szolgáltasson, vagy hogy a fogyasztót a fennálló veszélyre figyelmeztesse. Az angol termékfelelősség ma a termék előállításába és forgalmazásába bekapcsolódott személyek *vétkességi felelőssége.*

E felelősség megállapítása szempontjából azonban lényeges, hogy a fogyasztó részéről fennállt-e a termék *megvizsgálásának* a lehetősége. E körben is érvényesül a *caveat emptor* elve: a felhasználó köteles a terméket a hibátlanság tekintetében megvizsgálni, tehát az érdekszféráját elsősorban magának kell védenie. A termelő felelőssége nem állapítható meg, ha a fogyasztónak megvan a lehetősége a termék megvizsgálására vagy az előállító indokoltan feltehette, hogy a fogyasztó a terméket a használat előtt a hiba szempontjából megvizsgálja. Az előállító deliktuális felelőssége csak akkor jöhet szóba, ha a fogyasztónak nem volt alkalma arra, hogy a terméket a használat előtt megvizsgálja (no possibility of intermediate examination). Természetesen további feltétele a felelősségnek a kár (egészségi károsodás vagy vagyoni kár) bekövetkezése.

A fogyasztó köteles az előállító vétkességét *bizonyítani,* így pl. azt, hogy az előállító előre láthatta a kár bekövetkezését és a termék veszélyessége ellenére nem tett meg mindent a veszély elhárítása érdekében.

A jövőben az angol termelői felelősség szigorodása várható, figyelemmel arra az irányelvjavaslatra, amelyet az *Európa-Tanács* dolgozott ki a hibás termékért való felelősséggel kapcsolatban. Eszerint az ingó dolog előállítója minden esetben felel a dolog hibája által okozott károkért. Annak nincs jelentősége, hogy a hiba ismert vagy felismerhető-e. A bizonyítási terhet meg kell fordítani. Ha a temék előállítója nem állapítható meg, minden szállítot „előállítóként" kell kezelni. A fogyasztó kártérítési igénye a kárról való tudomásszerzéstől számított három év alatt évül el, az előállító felelőssége azonban tíz év eltelte után megszűnik. A felelősség megállapításánál figyelembe kell venni a károsultnak vagy annak a személynek a vétkességét, akiért a károsult felelős.[10]

*B) Termelői felelősség a magyar jogban*

*a) Létező és nem létező felelősség*

*A forgalomba hozott termék hibája folytán keletkezett kárért való termelői felelősség* létezik is a magyar jogban, meg nem is. *Létezik,* mert jogszabályainkban valójában bennrejlik a termelői felelősség, a Ptk. rendelkezései ilyen felelősség megállapítására módot adnak. Valójában azonban *mégsem létezik,* mert a gyakorlat a jogszabályban e téren bennrejlő lehetőségeket — néhány szórványos bírósági döntéstől eltekintve — ez ideig kellően még nem aknázta ki, a jogszabályok mélyén szunnyadó termelői felelősséget nem hozza felszínre — a fogyasztóvédelem oly gyakori ünnepélyes (bár gyakran csak szólamszerű) hangoztatása ellenére.

Erre tekintettel a következőkben inkább csak annak megvizsgálására kerülhet sor, hogy a jelenleg hatályban levő jogszabályaink alapján is milyen terme-

[10] Christoph Graf von *Bernstroff:* „Die Produkthaftung im englischen Recht" (RIW Recht der Internationalen Wirtschaft, 1984, Heft 3.)

lői felelősség volna kialakítható, a fogyasztó mikor léphet fel a termékhiba által okozott kárának megtérítése iránt szerződéses jogviszony hiányában is közvetlenül a termelővel, a termék előállítójával szemben.

*b) Az alkalmazható szabály*

*A kiindulás csakis a Ptk. 339. §-ának (1) bekezdésében* megfogalmazott általános érvényű felelősségi szabály lehet. Eszerint pedig:

*aki másnak jogellenesen kárt okoz, köteles azt megtéríteni; mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.*

Rendkívül rugalmas, a gyakorlatban jól hasznosítható felelősségi szabály ez, amelybe sok minden „belefér". E szabály szerint tehát — mint ismeretes — szükséges:

a *károsult részéről* a károkozó jogellenes magatartásának, a keletkezett kárnak, valamint a jogellenes magatartás és a kár közötti okozati összefüggésnek a bizonyítása,

a *károkozó részéről* annak bizonyítása, hogy úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, vagyis hogy nem tanúsított felróható magatartást.

A kérdés tehát az, hogy az említett törvényi rendelkezés miként alkalmazható a termelői felelősség körében, a termék hibája mikor alkalmas arra, hogy szerződési jogviszony hiányában is kiváltsa a kártérítési felelősséget.

A felelősség egyes elemeivel kapcsolatban az alábbiak jegyezhetők meg.

*c) Jogellenesség*

*A jogellenesség* — amely általában összefonódik a felróhatóság kérdésével — a termékfelelősség körében akkor állapítható meg, ha a termelő hibás terméket állított elő és hozott forgalomba, de megállapítható a jogellenesség akkor is, ha a forgalomba hozatallal kapcsolatban az a hiba következik be, hogy a terméket megfelelő tájékoztatás nélkül hozzák forgalomba (tájékoztatási hiba).

A jogellenesség bizonyítása terén azonban a fogyasztó gyakran igen nehéz helyzetben van, hiszen az előállítási szféra belső folyamatait általában nem ismeri, a termelő (eiőállító) pedig nem köteles előtte felfedni az előállításhoz szükséges anyag minőségére, tulajdonságaira, a termék szerkezetére, valamint az előállítási folyamatra vonatkozó belső gyártási adatokat. De még ezeknek az adatoknak a birtokában is bizonyára nehézségei volnának annak megállapításával kapcsolatban, hogy a feldolgozás a technika állásának megfelelően történt-e.

Nehézségei vannak a fogyasztónak annak a bizonyításával kapcsolatban is, hogy a hiba fennállott-e már a *termék forgalomba hozatalakor.* Hiszen a termelő hivatkozhat szakszerűtlen használatra (kezelésre), szakszerűtlen szállításra, helytelen raktározásra vagy más olyan forgalomba hozatali hibára, amelyért nem tehető felelőssé. Az ilyen hivatkozással szemben viszont a fogyasztó felhozhatja, hogy a hibát a termelő által végzett szakszerűtlen csomagolás vagy az okozta, hogy a termelő által adott forgalmazási utasítás elégtelen, helytelen vagy félreérthető volt. Ennek még akkor is jeientősége lehet, ha a termék kár-keletkeztető hibája szakszerűtlen használat következtében állt elő. A fogyasztó szakszerűtlen eljárásának ugyanis éppen a használati utasítás hiányossága vagy hibája lehet az oka.

Különösen veszélyes termékek esetében a termelőnek még a téves használattal is számolnia kell s a károk megelőzése érdekében megfelelő elővigyázatossági intézkedéseket kell tennie. Különösen pl. gyógyszerek előállításánál és forgalmazásánál kell erre fokozott gondot fordítani. Ezért kell a veszélyes gyógyszereket pontos — a felhasználás körét és módját félreérthetetlenül meghatározó, valamint a kontraindikációkra figyelmeztető — használati utasítással forgalomba hozni.

*d) Okozati összefüggés*

*Komoly problémákat okozhat a termék hibája és a kár közötti okozati összefüggés* bizonyítása. Különösen gyógyszerek és vegyszerek esetében támadhatnak e téren nehézségek. Ezek a bíróságokat már számos országban arra indították, hogy az okozati összefüggés bizonyítása terén — méltányossági megfontolásokból is — engedményeket tegyenek a *fogyasztók védelme érdekében.*

*Japánban* pl. a páciensek sokasága betegedett meg SMOM-ban (Subakute Myelo-Optiko-Neuropathie) a Mexaform és az Entero-Vioform gyógyszerek Clioquinol (Quinoform) hatóanyagától. Több mint 4000 felperes indított pert, ezért a két előállító (Seiyaku és Ciba-Geigy) és a gyógszerközvetítő cég (Takeda) ellen. A felperesek az okozati összefüggés bizonyítása terén igen nehéz helyzetben voltak, mert a japán Polgári Törvénykönyv 709. cikke a bizonyítási terhet a felperesekre hárítja, s a szóban levő esetekben más biológiai betegségokozók (pl. vírusok) nem voltak kizárhatók. A bíróság elegendőnek tartotta az ún. epidémikus bizonyítási módszer alkalmazását, amely szerint a következő feltételeket kell vizsgálni a járvány okainak az izolálása céljából:

bizonyos idővel a járvány fellépése előtt megvolt-e a vitatott faktor (pl. Clioquinol);

a faktor terjedésével emelkedett-e a megbetegedési ráta;

a faktor kikapcsolásával csökkent-e a megbetegedési ráta;

a faktor hatásmódja biológiailag-pathológiailag kétségtelenül kimutatható-e.

A bíróság megelégedett annak megállapításával, hogy az említett módszerrel egy bizonyos oksági és hatásbeli viszony felismerhető a Clioquinol és a SMOM között, bár a Clioquinol pontos hatásmódja pathológiailag nem volt bizonyítható.[11]

Itt említhető meg, hogy az *Egyesült Államokban* a gyógyszerügyekkel kapcsolatban változás következett be az ún. *„Market Share"-elméletben.* E szerint a teória szerint a felperes megtehette azt, hogy a gyógyszer által okozott egészségkárosodás miatt az ilyen gyógyszert előállító néhány olyan vállalatot együtt pereljen, amelyeknek a termékei a

[11] Thomas *Ohlandt*—Hideo *Ozaki:* „Produkthaftung in Japan" (RIW Recht der Internationalen Wirtschaft, 1985. Heft 1.).

szóban levő gyógyszer teljes piacának jelentős részét teszik ki. Nem volt tehát szükség annak bizonyítására, hogy a konkrét esetben ténylegesen melyik vállalat terméke volt a kár okozója. Az előállító vállalat viszont bizonyíthatta, hogy a kárt okozó gyógyszert nem hozta forgalomba. Azok az alperesek, amelyeknek az a bizonyítás nem sikerült, a piacon való részvételük arányában feleltek.

Ezt a teóriát a Washintoni Legfelsőbb Bíróság (Supreme Court) megváltoztatta. A felperesnek megengedte, hogy csak egy előállítót pereljen. A felperesnek bizonyítania kell, hogy a gyógyszer miatt egészségkárosodást szenvedett, továbbá hogy az alperes ezt a gyógyszert forgalomba hozta és kötelezettséget szegett az előállítással és a forgalomba hozatallal. Ha az alperesnek nem sikerül a kimentő bizonyítás, ebben az esetben a piacon való részvétele mértékéig felel. Ha a károsult egyidejűleg több előállítót perel, a vélelem ilyenkor amellett szól, hogy az előállítók egyenlő részben felelnek, hacsak valamelyik előállító nem bizonyítja, hogy a piaci részvétele kisebb volt a vélelmezettnél.[12]

*e) Felróhatóság*

*A termék előállítójának a termékhibával kapcsolatos felróható magatartása* a legkülönfélébb lehet, ezek teljes leltára nyilvánvalóan nem készíthető el. Megkísérelhető azonban — a külföldi tapasztalatok hasznosításával is — azoknak a fő szempontoknak a felvázolása, amelyek figyelembe jöhetnek annak vizsgálatánál, hogy a termék előállítója *úgy járt-e el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.*

Az elvárhatóságnak különféle tartalom adható, ez tehát valójában gumi-fogalomnak tekinthető, amelynek a keretei (határai) szűkíthetők vagy tágíthatók. Az *ésszerű mérték* meghatározása számos körülménytől függ, így — objektív jellegű tényezők mellett — attól a jogpolitikai megfontolástól is, hogy milyen mértékben szükséges a felelősséget a prevenció s ezzel meghatározott érdekek védelmének szolgálatába állítani.

A termékhibák között a legtipikusabbnak talán a *gyártási hibák* tekinthetők, amelyek személyi vagy gépi hibára vezethetők vissza, nem pedig valamilyen más jellegű hibára. A gyártótól elvárható, hogy *hatékonyan ellenőrizze* a termék előállításának folyamatát, valamint azt is, hogy milyen termékek kerülnek forgalomba. Minél nagyobb a valószínűsége a termékhiba folytán előállható kárnak, tehát minél nagyobb a károkozás kockázata, annál szigorúbb elvárások támaszthatók a gyártóval szemben a termékellenőrzés terén. Ha a gyártási hibában szenvedő termék forgalomba hozatala — ésszerű mércével mérve — elkerülhető lett volna, helye lehet a gyártó felelősége megállapításának, természetesen ha a termékhiba folytán kár keletkezik.

A jelenlegi ipari sériagyártás feltételei között is elvárható a gyártótól, hogy minden lehetőt megtegyen a hibaforrások kiküszöbölése és a hibás termékek forgalomba kerülésének megakadályozása érdekében, ha tapasztalja — mint ahogy nyilván tapasztalja —, hogy egyes termékeknél gyártási hibák keletkeznek. A gyártási hibák, illetőleg a hibás termékek forgalomba helyezése mögött rendszerint a gyártó szervezési hibája búvik meg.

A termék előállítójának a termékhiba folytán bekövetkezett kárért való felelőssége adott esetben fennállhat *konstrukciós hiba* miatt is. Ez akkor állapítható meg, ha a forgalomba hozott terméknek nincs ugyan gyártási hibája, de maga a termék nem felel meg a tudomány és a technika legújabb állásának, s erre a konstrukciós fogyatékosságra vezethető vissza, hogy a termék rendeltetésszerű és szakszerű használat mellett is *veszélyforrássá* válhat.

Adott esetben megállapítható konstrukciós hiba miatt a termék előállítójának felelőssége még olyankor is, amikor a termékhasználat nem szakszerű ugyan, de a helytelen használattal a termék előállítójának számolnia kell. Ez is szükségessé tehet az előállító részéről szerkezeti változtatásokat. A tudomány és a technika legújabb állásának megfelelő vizsgálati eljárások bevezetése is megkívánható annak megállapíthatása céljából, hogy a forgalomba hozott termék kellő mértékben biztonságos-e, nem válhat-e veszélyforrássá.

Általában megállapítható, hogy az előállítónak folyamatosan tájékozódnia kell a tudomány és a technika legújabb állásáról, lépést kell tartania a fejlődéssel, s az ily módon szerzett ismereteinek a felhasználásával mindent el kell követnie annak érdekében, hogy az általa előállított termékek a fogyasztók és mások jogvédte érdekeit ne veszélyeztessék.

Felvetődhet az a kérdés, vajon a termék előállítójának felelőssége szempontjából van-e jelentősége annak, hogy a modern ipari gazdaság általában „munkamegosztásos" gazdaság, amelyben a végül is a fogyasztóhoz kerülő végtermék előállítása csak az utolsó lépcsőfok, mert azt a termékrészeknek mások által történő előállítása előzi meg. E vonatkozásban nem hagyható figyelmen kívül, hogy az előállítónak kötelessége a neki szállított termékeknek a végtermék céljára való alkalmasságáról való gondoskodás, az erről megfelelő vizsgálati módszerekkel való előzetes meggyőződés. Jól meg kell néznie, hogy honnét szerzi be a végtermék előállításához szükséges termékeket. Az már további kérdés, hogy a szerződéses kapcsolatai keretében mennyiben háríthatja át a fogyasztóval szembeni helytállási kötelezettségéből származott kárát a szerződési partnereire.

A termék előállítójának felelőssége fennállhat *instrukciós hiba* miatt is. Ilyenkor maga a termék nem hibás, nem megfelelő használata során azonban veszélyhelyzet állhat elő, károk keletkezhetnek annak folytán, hogy az előállító nem látta el a terméket instrukcióval, vagy pedig ellátta ugyan, de az hiányos, nem világos, félreérthető vagy hibás. A szükséges instrukció egyébként — a termék jellegétől függően — különböző formában és tartalommal történhet: lehet használati utasítás, szerelési tájékoztatás vagy egyszerű figyelmeztetés, intelem.

Az instrukciós kötelezettség terjedelmének és mélységének a mindenkori termékhasználó átlagos tudásához kell igazodnia. Ezen túlmenően azonban a termék előállítójával szemben támasztható követelmények változók: annál szigorúbbak, minél inkább

[12] Hans Viggo von *Hülsen*—Töns Brüning-*Brinkham:* „Produkthaftung USA 1983/1984. (RIW Recht der Internationalen Wirtschaft, 1985., Heft 3.)

kell veszélyektől tartani a termék használata során. Az instrukciók tartalmát illetően megkívánható, hogy az előállító az esetleges szakszerűtlen vagy rendeltetésellenes használatra is figyelemmel legyen és figyelmeztessen az ilyen használattal járó veszélyekre.

Annak megállapításánál, hogy a termék előállítója úgy járt-e el, ahogy az az adott helyzetben elvárható, jelentősége lehet annak, hogy az előállító eleget tett-e a *termékfigyelési kötelezettségének.*

Az előállító ugyanis a termék forgalomba hozatala után sem tanúsíthat a termék sorsát, hatásait illetően közömbös magatartást: figyelnie kell a terméket, informálódnia kell annak esetleges károsító tulajdonságait illetően, és minden elvárhatót meg kell tennie a károk elhárítása érdekében, ha arról értesül, hogy a termékei veszélyhelyzeteket idéznek elő.

Különös jelentősége van a termékfigyelési kötelezettség teljesítésének *gyógyszerek* gyártása és forgalomba hozatala esetén.

Az eddig elmondottaknak is a szem előtt tartásával pl. gyógyszer által okozott kárért való felelősség körében annak vizsgálatánál, hogy az előállító (gyártó) *úgy járt-e el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható,* az alábbi szempontok jöhetnek figyelembe:

megtettek-e minden lehetségeset a termékbiztonság megteremtése érdekében;

elvégezték-e a tudomány legújabb állásának megfelelő tudományos vizsgálatokat, mind a gyógyszeren, mind pedig a pácienseken;

gondoskodtak-e a gyógyszernek pontos, félreérthetetlen használati utasítással való kíséréséről, amely a gyógyszer alkalmazásának esetleges veszélyeire is figyelmeztet;

megszervezték-e az állandó informálódást a gyógyszer alkalmazásáról és hatásáról;

végeztek-e vizsgálatokat a gyógszer használatának következményeit illetően.

*f) Kármegosztás*

A termékfelelősség körében is alkalmazásra kerül a Ptk. 340. §-ának az az ismert rendelkezése, amely szerint a károsult *a kár elhárítása, illetőleg csökkentése* érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható; nem kell megtéríteni a kárnak azt a részét, amely abból származott, hogy a károsult e kötelezettségének nem tett eleget. *Kármegosztásnak* tehát a termelői felelősség területén is helye van. Az arány helyes meghatározása a bíróság feladata.

Adott esetben kármegosztásra adhat alapot pl. az, ha a károsult

a nyilvánvaló termékhibát nem ismeri fel, vagy azt felismeri ugyan, ennek ellenére használja a terméket, s ez okozza vagy növeli a kárt;

ismeri a termék veszélyességét, mégsem tartja szem előtt a termékhez csatolt figyelmeztetést, ami azután kárra vezet;

a termékhasználat során nem tartja magát pontosan a használati utasításban foglaltakhoz:

valamilyen módon megváltoztatja a hibás terméket, s ez növeli a kárt.

*

A termelői felelősség körében még számos egyéb kérdés is felmerül, amelyeknek a tárgyalását e tanulmány keretei nem tették lehetővé. Az egyik ilyen érdekes kérdés a reklám, mint a termelői felelősséget megalapozó tényező. Erről majd egy más alkalommal lesz szó.

*Szabó Miklós*

# A nemzetközi jog sajátosságainak hatása a jog fogalmára

A nemzetközi jog sajátos természete a jogelmélet számára mindmáig megoldatlan kérdés.[1] A problémát — a hazai jogirodalomról szólva — a pozitivizmusból született és dogmatikán nevelődött „általános" jogfelfogás inadekvát volta idézi elő. Eszerint ugyanis a jog egy autoritás által kibocsátott (osztályjellegű), szankcionált normarendszer az individuális magatartás szabályozására. E jogfelfogás elemeinek definíciószerű összefoglalása a jogi eszköz nélkülözhetetlenségének kinyilvánításával együtt a szocialista társadalom építésében 1938. július 16-án hangzott el Visinszkij szájából, a jog tudományos dolgozóinak első értekezletén.[2] A Visinszkij-féle jogfogalmat vette át a magyar jogelmélet, először közvetlenül, utóbb finomítva és árnyalva, de annak lényegét mindmáig megőrizve.

Ehhez képest a nemzetközi jog alkotójaként nem jelölhető meg semmiféle autoritás, nem áll mögötte osztályérdek (bármely és minden uralkodó osztályt, politikai berendezkedést: a mindenkori status quo-t védi); önálló szankciórendszere nincs, de nincs olyan szupra-nacionális hatalom sem, amely ilyen szankciót alkalmazni tudna; normákat rögzít, de ezek szerződés útján keletkeznek, illetve jelentős részükben szokáson alapulnak; nem individuális magatartást szabályoz-

*Szabó Miklós* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

[1] Vö. *Nagy* Károly: A nemzetközi jog jogrendszerbeli helyének és tagozódásának néhány kérdése a jog általános fogalmának tükrében, Jogtudományi Közlöny 1972/1—2. sz. A jelen írás *Valki* László: A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete, Bp. 1981. c. tanulmányára reflektálva készült.

[2] A. J. *Visinszkij:* A szovjet állam- és jogtudomány kérdései, Bp. 1950, 39. old.

nak, hanem a társadalmak átfogó hivatalos szervezeteiét: az államokét.

A dilemmát a jogelmélet számára Samu Mihály 1966-ban fogalmazta meg: „vagy olyan jogfogalmat kell képezni, amelyik magában foglalja a belső jog és a nemzetközi jog ismérveit, vagy olyant, amelyik külön határozza meg a belső jog és külön a nemzetközi jog fogalmi jegyeit."[3] Azaz vagy a dualista, vagy a monista felfogás mögé lehet felsorakozni. Samu Mihály a hazánkban azóta is többségi „mérsékelt dualista" táborhoz csatlakozott, kitérve ezzel a bevett jogfogalom következetes végiggondolása elől. A magyar jogirodalom a kérdés megoldhatóságával kapcsolatos szkepszise azóta sem oszlott el. Egy 1981-ben megtartott vitaülést ismertetve fogalmazza meg Bragyova András: „korunkban sem az egyik, sem a másik nagy elméleti irányzat nem cáfolható és nem is igazolható egyértelműen."[4] Ezért a kérdés teoretikus megfogalmazása előli kitérést, s a gyakorlati, technikai problémák felé fordulást tapasztalhatjuk.[5] Ilyen elemzések számára praktikus a dualista felfogás kényelmes elfogadása, amely azonban el is zárja a közmegegyezéses jogfelfogás újragondolása elől az utat.

De milyen lehetőségek mutatkoznak a monista felfogás számára?

*1.* Lehet azt állítani, hogy a nemzetközi jog nem jog. Ez azonban legfeljebb elméletileg védhető felfogás.[6]

*2.* Vallhatjuk, hogy a nemzetközi jog igenis alárendelhető a belső jogra „szabott" jogfogalomnak —, mivel érvényességét és az ehhez szükséges (belső) jogi kellékeit a belső jogba való beiktatása révén nyeri. Az ellentmondás feloldásának ezen útját választotta pl. Visinszkij; ez azonban valójában a nemzetközi jog önmagában vett jogi mivoltának tagadását jelenti, s így az előbbi pont alá sorolható.

*3.* Tudomásul lehet venni, hogy a nemzetközi jog egyszerűen „más", mint a belső jog; pragmatikus, s nem teoretikus kapcsolatot és azonosságot teremtve köztük. (Ezt választja Valki László és Samu Mihály is.[7])

*4.* Végül lehet arra a következtetésre jutni, hogy valami baj van a jogfelfogásunkkal, ha csak Prokrusztesz-ágyat tud kínálni a nemzetközi jognak. Teoretikusan csak ez az út járható. Olyan közös jogfogalmat kell tehát keresni, amelyben egyformán helyet kap a belső és a külső jog is, de amelyből levezethetők ezek sajátosságai. Minthogy az uralkodó jogfelfogás a belső jogra tekint, amely a nemzetközi joghoz képest csupa megszorító többlet-ismérvet tartalmaz, módszertanilag az az eljárás kínálkozik, hogy a nemzetközi jog sajátosságaiból kiindulva építsük fel az új — tágabb — jogfogalmat, s ehhez képest specifikáljuk a belső jogot. Erre tett kísérletet Nagy Károly is, csak éppen a belső jog fogalmi elemeiből kiindulva.[8]

A nemzetközi jog mibenlétének máig egyedül általánosan elfogadott meghatározását Valki Grotiustól származtatja: „De mint ahogyan minden állam jogszabályai az illető állam hasznát célozzák, úgy *valamennyi vagy sok állam közötti megegyezés* révén bizonyos jogszabályok jöhetnek létre, és ezek nem egyes közösségek, hanem a nagy egész hasznát szolgálják. *Ezt a jogot nemzetközi jognak nevezzük,* amikor a természetjogtól megkülönböztetjük."[9]

A megegyezés elméletével az a fő gond, hogy — s ebben egyetértünk Valki Lászlóval — „antropomorf módon kezeli az államot."[10] A megegyezés mögött ugyanis az *akarat,* tehát egy szubjektum áll. Ez a belső jog felfogásában is máig ható előfeltevés: ott a „jogalkotó" akaratára szokás hivatkozni. A megegyezés fogalmában is bennerejlik azonban a meghaladás lehetősége: ha azt mint a másokra tekintettel folytatott gyakorlat objektiválódott társadalmi mintáinak (szabványainak) közös követését tekintjük, elkerülhetjük az antropomorf akarat-kijelentések, -egyeztetések és -korlátozások felé vezető utat. Az elméletben — a belső és külső jogében egyaránt — nem ez történt. „Holott csupán egy egyszerű társadalmi-jogi fikcióról van szó, amely alkalmas lehet meghatározott célok szolgálatára, de nem egy elmélet felépítésére."[11]

Valójában a jogot a társadalmi gyakorlatból kell levezetnünk: a jogi norma a társadalmi tevékenység objektiválódott mintája, amelynek kötelező ereje a gyakorlat ténylegességének normatív erejéből fakad. Ez felel meg Marx mélyértelmű tételének is: *„A jog csak a tény hivatalos elismerése."*[12]

A Marx utáni marxizmusban uralkodóvá vált ismeretelméleti megközelítés nyomán keletkezett vákuumba (amely a jogot alapvetően az alapot visszatükröző felépítményi elemnek tekintette) nagy erővel nyomult be az ontológiai felfogás. A hagyományos autoritatív jogfelfogást mégsem bontotta le. Ennek okát elsősorban Lukács jogfelfogásában lelhetjük fel,[13] aki maga is kényszerrel érvényesített osztály-alapu akaratot ért a jogon. Akaratot, mivel a jogot mint teleologikus tételezést (másodlagos céltételezést) értelmezi[14] elkerülendő a hegeli és hartmanni objektív szellemet, illetve szellemi létréteget. Ezzel azonban a céltételezés és okozatiság egységével jellemzett társadalmi léten belül a jogot a céltételező szubjektumba helyezni. E modell fenntartása Peschka Vilmosnál is következetlenségekre vezet, mivel nem fér össze vele a jog objektivációkénti értelmezése is.[15] „...A jog volta-

[3] *Samu* Mihály: A nemzetközi jog fogalma és tagozódása, Jogtudományi Közlöny, 1966/10. sz. 520. old.

[4] *Bragyova* András: A nemzetközi jogi normák „transzformálása" az államon belüli jog szférájába (Vitaülés az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében), Jogtudományi Közlöny, 1981/2. sz. 143. old.

[5] Vö. pl: *Hlavathy* Attila: A belső jog és a külső jog viszonyáról, Jogtudományi Közlöny, 1985/3. sz.

[6] *Valki* L.: i. m. 14. old. Jogfogalmából elméletileg erre következtetett *Somló* Bódog is; A nemzetközi jog mibenléte, Kolozsvár, 1917., 19. o.

[7] *Samu* M.: i. m. 520. old.

[8] Vö. *Nagy* Károly: i. m. 45. old.

[9] H. *Grotius:* A háború és a béke jogáról. I. kötet. Bp. 1960. 146—147. old. (kiemelés: Valki L.)

[10] *Valki* L.: i. m. 20. old.

[11] *Valki* L.: i. m. 20. old.

[12] K. *Marx:* A filozófia nyomorúsága, MEM 4. köt. 107. old.

[13] A lukácsi jogfelfogás elemeihez *Varga* Csaba: A jog ontológiai megalapozása felé (Tételek Lukács Ontológiája alapján), Magyar Filozófiai Szemle, 1983/5. sz.; ill. e jogfelfogás hátterére és értékelésére *Varga* Csaba: A jog helye Lukács György világképében, Bp. 1981.

[14] Vö. elsősorban *Lukács* Gy.: Ontológia II., főleg a 208. oldaltól; a lukácsi felfogás részletesebb elemzésére *Szabó* M.: Jog és teleológia (kézirat, 1983; megjelenés alatt Publ. Jur et Pol. Univ. Miskolc, Tom. 3.)

[15] Vö.: *Peschka* Vilmos: Gondolatok a jog sajátosságáról, Jogtudományi Közlöny, 1983/12. sz.

képpen *nem* lét, hanem tudati, ideológiai jelenség, *normatív objektíváció*..."[16], amely tétel belső ellentmondásosságán túl a tudat egyszerre nyer lételméleti („...a tudat alkotó mozzanat s nem pusztán kísérő jelenség...") és ismeretelméleti értelmezést (...a jog a társadalmi létet és viszonyokat tükrözi vissza...").[17] A céltételező tevékenység (munka) szerkezetével leírt jogi objektivációhoz így végül is a szubjektumtól eltérő minőségű „társadalmi" szubjektumot kell rendelni, a „jogalkalmazói" szubjektumot, amely nem „...egyéni, egyedi jogtudatot, hanem meghatározott általánosságú jogalkalmazói társadalmi tudatot jelöl."[18] A jognak a céltételező tevékenységgel való lukácsi azonosítása tehát vagy a jog pszichologizálására, vagy egy „objektív szellemhez" („általános" vagy „társadalmi" tudat) vezet. A jogot ezért a társadalmi lét szupraindividuális jelenségeként, mint *objektivációs rendszert* kell értelmeznünk.

A jog eszerint a társadalmi szabványok olyan együttese, amely az egyszerre mintakövető és mintateremtő gyakorlatból objektiválódik. Céltételezések terméke és feltétele, de maga nem céltételezés, hanem társadalmi léttel bíró objektiváció. További specifikálása a *közösség* fogalmának bevonásával történhet meg.[19] A közösséget egészében és részeiben is reprodukcióra képes egyén fölötti szerveződési szintként értelmezzük. Azon tevékenységeket és viszonyokat rögzítő objektivációkat, amelyek a közösség *egységkénti* reprodukciójához lényegesek, s amelyek mellett a közösség ezért egységként — szervezett erejével is — kiáll, jognak tekintjük.

Az eddigi fejtegetések a jog autoritatív jellegével kapcsolatosak. Afelé mutatnak, hogy a jog forrása nem egy („az") autoritás, hanem a reprodukciós közösséget alkotó egyének objektiválódott gyakorlata, amely kitermeli a közösség mint egység hivatalos képviselőjét is. Ha tehát a jog autoritatív kifejezése csak a társadalmi ténylegesség által folyton érvénytelenített valóság (ezt fogalmazza meg a jogszociológiában a Law in Books — Law in Action megkülönböztetése is),[20] akkor a nemzeközi jog mibenlétére vonatkozó generálisabb felfogást kell a jogra általában is elfogadnunk. Azaz — átfogalmazva a kiinduló grotiusi tételt — a jogszabályok valamennyi vagy sok ember közötti (hivatalos) *„megegyezés"* révén jönnek létre. Nem a megegyezés által sugallt akarat, hanem a társadalmi gyakorlatban bennerejlő mintává objektiválódott *ténylegesség* képezi a jog központi magvát. A gyakorlat társadalmisága az, amely a konszenzus mozzanatát hordozza. A társadalmi cselekvés (máig érvényes) weberi fogalma az egymásra (a „másikra") tekintettel való tevékenykedésre utal,[21] s az ebből keletkező társadalmi kapcsolatok közös közvetítői az objektivációk, köztük a jog is.

A jog *szimbolikus* objektiváció, s mint ilyen a szimbolikus gyakorlat *(szimbolizáció)* tárgyiasulása és intézményesülése. Ez pedig a tudattól még olyan felszínes megközelítéssel sem választható el, amilyennel az anyagi vagy szociális gyakorlat igen (valójában azonban azok sem). A szimbolikus objektiváció ugyanis a tudat sajátos képződménye, még ha anyagi hordozói vagy rögzítői is lehetnek. Tudatot pedig nem tudunk akarat nélkül tételezni. A kérdés tehát azért nehéz, mert egy olyan tudati termékről állítjuk, hogy *nem akarati* típusú képződmény, amely ezen akarattól elválaszthatatlan. Valóban, a tudat és az akarat nemcsak arra képes, hogy „leszűrje" és szimbolizálja a társadalmi cselekvések mintáit, hanem arra is, hogy ezekhez a „megtévesztésig hasonló" mintákat tételezzen, esetleg szankció mellérendelésével is. Ilyen szabályok formálisan érvényes *jogszabályok,* de jogként funkcionáló és társadalmilag érvényes *minták* lehetnek; még akkor sem, ha mögöttük áll a rendőr és a bíró is. De honnan tudható, hogy mely normák érvényesek társadalmilag? Sehonnan; pontosabban olyan mértékben állíthatunk bármit, amilyen mértékben meg tudjuk mondani, hogy mi a *tényleges* gyakorlat valamely közösségben. Azaz: mi a szokás. S ezzel az egyén is így van, csak őt nem érdekli annyira, hogy amit követ, az szokás vagy jog.

De a kérdés mögött egy még mélyebb elméleti probléma is rejlik. Az ugyanis, hogy a szimbolikus objektivációk nem *pusztán* a társadalmi gyakorlat aposteriori kategóriái, hanem a jövőre irányuló *konstitutív* tételezések is. Ahogy Pulszky Ágost megfogalmazta: a jelen „középállapot", amelyet a múlt okozatosan, a jövő pedig teleologikusan határoz meg.[22] Azaz nemcsak a múlt tapasztalatai tűzik ki a jövőre irányuló tudat határait, hanem a céltételező tudat is meghatározza a múltból fakadó tapasztalatok észlelését és értékelését, s az ezekre alapított valóság-modell mikénti megkonstruálását. E helyzet megoldására nem a kanti apriori kategóriái alkalmasak, hanem a társadalmi lét működési elveinek feltárása: az egyéni és társadalmi szerveződési szint egységbe kapcsolt pólusai közötti közvetítések. Tudattal ugyanis *csak* az egyének rendelkeznek, s ez a tudati mozzanat tárgyiasul az egyénközi kapcsolatokból szerveződő társadalmi objektivációkban, amelyek viszont maguk már *nem* alanyai teleológiai tételezéseknek (legfeljebb tárgyai, feltételei és keretei).

S ennek megfelelően csak azon tudati-akarati törekvések jelenhetnek meg a társadalmi objektivációkban (így a jogban is), amelyek képesek egyénközi-egyénfeletti önálló képződménnyé szerveződni. Ezek aztán az egyéneken kívül álló társadalmi tényként jelennek meg az egyének számára — mintául szolgálva (tudatos) tevékenységük számára. Így egy (politikai)

[16] Uo. 739. old.
[17] Uo. 739. old.
[18] Uo. 743. old.
[19] Grotius jogszemlélete még egységes: a közösségek hasznát szolgáló szabályok a jogszabályok, s az emberek különböző szintű közösségeket alkotnak: az államot, de államok fölötti, és — tegyük hozzá — állam alatti, vagy azzal párhuzamos közösségeket is. Azaz a jog az emberi közösséget, mint *egységet* szolgálja: Ebből a jog pluralitásának elméleti elfogadására kell következtetnünk. Hasonló *Horváth* Barna következtetése is: A jogelmélet vázlata; Szeged, 1937., 72. §.
[20] R. *Pound* programadó tanulmányának fogalommá vált címére utal a kifejezés; Vö.: *Kulcsár* K.: i. m. 29. és köv. old.
[21] Vö.: Max *Weber:* Szociológiai alapfogalmak; in: Gazdaság és társadalom, Bp. 1967, 53. és köv. old. *Horváth* Barna: „A társadalom különböző emberek oly magatartásainak az összessége (nem pedig embereknek összessége), amelyek egymás feltételeit érintik." i. m. 8. §.
[22] *Pulszky* Ágost: A jog és állambölcsészet alaptanai, Bp. 1885. 27. old.

autoritás jogban megjelenített politikai „akarata" is csak annyiban „tény" a társadalom tagjai számára, amennyiben valóságos személyközi folyamatokat tárgyiasit; illetve a másik oldalról: nem*csak* a politikai autoritás képes ilyen (szimbolikus-jogi) objektivációkat képezni. (Gondoljunk az újkori természetjogi kódexekre: ezek kezdetben a feudalizmus struktúrájában eszmeként, értékként fogalmaztak meg olyan — „természetjogi" — tételeket, melyek utóbb, a polgárosodás során pozitív joggá váltak. De vajon jogkénti társadalmi funkcionálásuk, érvényességük a törvénybe iktatásukkal kezdődött, vagy a polgárság szerveződő egysége számára már megelőzőleg, ténylegesen is létezett? Az utóbbi felé hajlunk, még ha elismerjük is az előbbi fordulópont jellegét.)

A jogfogalom kapcsán nem lehet kitérni a *szankciók* kérdésében való állásfoglalás elől sem, ami a belső jog és a nemzetközi jog közötti eltérés újabb neuralgikus pontja. A szankció — mint negatív jogkövetkezmény — már az autoritatív jogfelfogás számára is elégtelennek bizonyult: be kellett emelni a pozitív jogkövetkezményeket is a jogszabályokat „kikényszerítő" eszközök körébe.[23] De ez is csak látszólagos megoldásra vezet, amire csak akkor van szükség, ha a jogot a társadalmi gyakorlattól (elvileg) független autoritatív parancsként fogjuk fel, amelyet természetesen „ki kell kényszeríteni". De mit kezdjünk a polgári jog zömét kitevő úgynevezett diszpozitív szabályokkal? Ezek ugyanis nem kötelezőek, hiszen el lehet tőlük térni; akkor van rájuk szükség, *ha* egy konkrét jogviszonyban bizonyos kérdésben hiányzik a felek konszenzusa *és* ezt utólag sem tudják kialakítani *és* ezért a bírósághoz fordulnak. Mi történik itt? A bíróság megállapítja, hogy az adott helyzetben mi a jogszabályokban *hivatalosan* rögzített társadalmi *gyakorlat,* s ezzel pótolja a felek *konszenzusát.* Ez már *döntés,* amely ki is kényszeríthető, de a kényszer nem a jogszabályhoz, hanem a döntéshez kapcsolódik, amely az egyént a társadalmi gyakorlat követésére szorítja. Azaz a társadalmi gyakorlatból tárgyiasult objektiváció többszörös *közvetítéssel* érvényesülő tény-kénti működéséről van szó, ami lényegét tekintve semmivel sem represszívebb, mint pl. az a tény, hogy egy Magyarországon született gyermeknek (általában) a magyar nyelvet *kell* megtanulnia.

Ezzel azt akarjuk mondani, hogy a jogszabályok kötelező ereje (az *egyén* számára) nem a jogi szankcionáltságtól, hanem a társadalmi tény mivoltukból fakad. E tény azonban olyan „társadalmi térben" érvényesül, amelyet az egyén-közösség *többszörösen közvetített* viszonya jellemez. E közvetítési láncot szakítja meg önkényesen az autoritatív jogfelfogás, amikor megállapítja, hogy — s ezt teszi magáévá Valki László is — „a belső jogban az egyének *sohasem* szabályozhatják saját életviszonyaikat, ezt *mindig* mások teszik meg helyettük, és mások gondoskodnak a jogszabályok végrehajtásáról is."[24] Ezzel el is zárja az utat a jog egységes szemlélete elől, hiszen „a nemzetközi jognak *jogi értelemben* vett szankciója csak elvétve van, következésképpen e jogrendszert nem jellemzi. ...A nemzetközi jog betartását így elsősorban nem a kényszer, hanem az együttműködéshez fűződő érdek biztosítja."[25]

Eddigi gondolatmenetünkből következik a megoldási javaslat is: a jog fogalmába *általában* nem vonhatjuk be a (jogi) szankció mozzanatát, hanem a társadalmi gyakorlat folyamatában az együttműködés kényszerét (a „reprodukciós" érdeket) kell a norma érvényesülése mögött látnunk; amely érdek megsértőivel szemben közösségi reakciók lépnek működésbe. S csak ezek *között,* az egyén-közösség viszony többszörösen közvetítetté válásával jelennek meg a specifikus, hivatalos közösségi (bíróságoktól közvetített) reakciók: a jogi szankciók.

Itt érkeztünk el az elemzett jogfelfogás „zárókövéhez": azon tételhez, hogy *a jog külső magatartásirányítási eszköz.* A szankcióra ugyanis azért van szükség, hogy a külsődlegessége, „szervetlensége" ellenére kikényszeríthető legyen; autoritásra pedig azért, hogy ezet a szankciót „valaki" kívülről el tudja rendelni és tudja alkalmazni. De ezek csak akkor szükségesek, ha az egyénhez képest valóban külső jogi normákat nem mint objektivációkat (mintákat): Sein, hanem mint heteronóm normákat: Sollen értelmezzük.

Funkcionálisan a jogot — a szabályozás és irányítás fő funkciói alapján — magatartás-*szabályozó* objektivációnak nevezhetjük, de csak annak hangsúlyozásával, hogy nem az *egyéni* magatartás *közvetlen* szabályozásáról van szó. Az egyéni magatartást külső normarendszerként közvetlenül az *erkölcs* szabályozza, amely arra ad választ: mi helyes, s mi nem. A jog viszont csak azt mondja meg, mi jogszerű, s mi nem. A jog csak valamely (tervezett) magatartás jogi minőségéről tájékoztat, s ezen keresztül — ami az embert esetleg jobban érdekli — a magatartásra várható hivatalos reakcióról, azaz arról, hogy miként működik a társadalom *szervezetrendszere.* A jog tehát egy (várható) *tényről* nyújt hivatalos tájékoztatást. További kérdés, hogy a jogszabályban megjelenő preferációs rendszer *értékelést* is hordoz: de közvetlenül nem erkölcsi, hanem társadalmi-politikai értékelést.

Mindenesetre mint tény előzetesen csak a *kalkuratórikus* cselekvés (weberi célracionális cselekvés) számára érdekes, s az ismertségének megfelelően hatékony. A tételes jogismeret elenyésző kimutathatósága — főleg napjaink jogszabálytömegéhez viszonyítva — szociológiai tény. S ez már önmagában is kérdéssé teszi a jogszabályok közvetlen megjelenését az egyéni cselekvésekben. A legismertebbek a büntetőjogi szabályok,[26] de ezekből is azok, amelyek évezredes erkölcsi normákkal esnek egybe: ne ölj, ne lopj, máson erőszakot ne tégy stb. Ezek erkölcsi szabályok, s valóban közvetlenül irányulnak a cselekvésre. Mivel több a jogszabály ezeknél? A tényállás pontos körülírásával, a minősítések elhatárolhatóságával, a szankciók mikénti alkalmazásának meghatározásával. Ezek viszont nem a cselekvő egyén, hanem a *jogalkalmazó* tevékenységének szabályozottságát (ciklikusan azonos lefutását) biztosítja, „akik" tevékenysége aztán az egyének számára lesz társadalmi tény — post festum.

[23] *Peschka* V.: A jogszabályok elmélete, Bp. 1979, 89. old.

[24] *Valki* L.: A nemzetközi jog sajátos társadalmi természete, 81. old. (kiemelés: Sz. M.)

[25] Uo. 106. old.

[26] *Kulcsár* K.: A társadalom és a jogismeret; in: Társadalom, politika, jog, Bp. 1974.

Jogalkalmazón itt nem *személyeket,* hanem szervezeteket-intézményeket-szerepeket, azaz *objektivációkat* értünk. A jog ekként nem a céltételező egyéneket mint organikus rendszereket szabályozza közvetlenül, hanem más társadalmi objektivációk működését. S ezek működése képezi az egyéni valóságmodell részét, amelynek teljességéhez igazodik a cselekvő egyén magatartását *valóban* szabályozó és irányító *pszichikum.*

Nem állítjuk, hogy az egyénnek „semmi köze" a joghoz; csupán azt, hogy az objektivációk közbenjöttével kerül azzal kapcsolatba. Ilyenek a *szerepek:* az ember mint munkavállaló, mint vevő, mint ügyfél stb.; azaz a jog nem az egyént, hanem az egyén szerepét határozza meg — más szabályozókkal együtt. Vagy ilyenek a *viszonyok:* emberek közti formalizált kapcsolatok mintáinak meghatározójaként, vagy ilyenekben támadt konfliktusok feloldójaként. De ilyenek mindenekelőtt és egyre inkább a *szervezetek,* amelyek felépülését és működését jogszabályok és quasi-jogszabályok irányítják és szabályozzák. Lehetnek specifikusan jogalkalmazó, vagy igazgatási, vagy gazdálkodó stb. szervezetek. Ezek azok az objektivációk, amelyek jellegében beállott változások vonták maguk után a nekik megfelelő szabályozást: a modern formális, racionális jogot. Így — tehát nem az egyének magatartásának szabályozására vonatkoztatva — értelmezhetjük Weber szavait: „A modern tőkés *üzem* elsősorban a kalkuláción alapul. Létezéséhez olyan ... *igazgatásra* van szükség, amelynek működése legalábbis elvileg szilárd, egyetemes normák szerint ugyanolyan racionálisan kiszámítható, mint ahogyan egy *gép* előre látható teljesítményét számítjuk ki.[27] De semmi alapunk sincs arra, hogy ezt az egyénekre is alkalmazzuk.

A modern társadalmakban a szervezeteket a (politikai) centrum ellenőrzése és irányítása alatt tartja, s ezért működésüket jogi normákkal és parancsokkal — de jogon kívüli kényszerítő erő alapján — hatékonyan befolyásolni tudja. E szervezetek — még ha gondolkodásunkban antropomorf módon kezeljük is őket — maguk is objektivációk, tárgyiasult egyénközi kapcsolatok. Ezért is — nem lévén szubjektumok — érzékenyek a kauzális jellegű behatásra (a jogi normát tényként, tehát okként fogva fel). Paradox módon a jog is antropomorf szemlélettel „tekint" a szervezetekre („jogalanyként" kezeli azokat), *de* az emögött álló emberkép racionális, kalkuratórikus, „automataszerű" egyéneket rajzol, amilyeneket a behaviorizmus „S-R" modellje,[28] vagy a pavlovi feltételes reflex-elmélet is sugall; éppen a szubjektumot, az „inteveneing variable"-t téve zárójelbe.

A jog fogalmához két szélső „ideáltipikus" modell alapján lehet közelíteni, amelyek a reális jogban keverten vannak jelen: 1. a jog mint autoratív parancs, illetve 2. a jog mint társadalmi gyakorlatból származó norma. Amellett, hogy e két pólus eltérő hangsúlyt kap a tételes jogra és a szociológiára alapozó jogfelfogásban, valóságos történeti hangsúlyeltolódás is megfigyelhető a jog autoratív jellege felé. A változás lényege nem abban áll, hogy a jog konstituálásában a valóságos közösség szerepét a hivatalos veszi át (hiszen a törvényi jog vonatkozásában ez mindig is így volt), hanem abban, hogy ez a hivatalos közösség *tisztán politikai* testületként szerveződik meg (politikai állam), s a jog működését is a politikai funkciónak rendeli alá (főleg századunkban).

A politikai szféra alá vont jog pedig a politika *eszközeként* jelenik meg, s ezzel együtt a politika tagadja az általa ellenőrizhetetlen nem-pozitív jog jogi mivoltát. Ezzel a „hivatalos" tételes jog elveszti a politikától független, immanens szabályozó funkcióját. A jog az irányítás, a „társadalmi mérnökösködés", a „social controll" feladatkörét kapja. A társadalom struktúrájába és működésébe való kikényszerített irányító beavatkozás a jog segítségével — ez az új eszmény jelenik meg az autoritatív jogfelfogásban is; a pozitivizmus eszmei, és a szervezetek társadalmi alapján.

Míg a jogi *normák* alapját a reális társadalmi gyakorlat képezi (s annak változatlan ismétlődését biztosítja: innen a jog „konzervativizmusa"), addig a jogi *parancsokét* egy — politikailag konstruált — kellőként tételezett, „ideális" gyakorlat (amely a tények megváltoztatására tör: innen a politika „radikalizmusa"; progresszív vagy regresszív irányban). A jogi parancsok valóban a Sollen világából táplálkoznak, s éppen ez a mozzanat rejti magában a társadalmi valóságtól való elszakadás lehetőségét, ami következményesen a formálisan érvényes jogszabály társadalmi érvénytelenségét hozza magával, azaz éppen *jogi* normaként való funkció-képtelenségüket vagy diszfunkcionálásukat. Minthogy ugyanis a jogi parancs nem a társadalmi gyakorlatból táplálkozik, annak érvényesülése is a politikai erőviszonyok, az uralkodó politikai konstelláció eredője. A jog tehát e vonatkozásban átpolitizálódik, a politika részévé válik, s érvényesülésre is csak abban a körben számíthat, amelyet a politikai centrum biztonsággal irányítása alatt tart. Ezek pedig ismét a szervezetek; az egyének politikai megközelíthetősége egészen más jellegű. Mindenesetre ez arra vezet, hogy az emberek joghoz való viszonya a politikához való viszonyuk részévé válik, ami kiterjed a jogi normákra is, s ezzel a jog egész objektiváció-rendszerének társadalmi alapja gyengül meg. Mivel pedig a reprodukció ilyen összetettségi fokán a spontán önszabályozási mechanizmusok már a társadalom mint egység esetében működésképtelenek, a társadalmi lét egyik alapfunkciója: a szabályozottság gyengül meg az irányítottsághoz viszonyítva és ez a reprodukció instabillá válását jelenti, ami könnyen és kiszámíthatatlanul csaphat át politikai instabilitásba is.

Kulcsár Kálmán az autoritatív jogalkotásban egyfelől, illetve az emberi kötelékekből fakadó normatív rendben másfelől a jog működésmechanizmusának két ideáltipikus modelljét látja. Ezek történelmileg egymást váltva, de egymásra „torlódva", egyidejűleg is jellemezhetnek egy társadalmat. Az első modell a tudatos jogalkotás fokozódásával, a jog esz-

[27] M. *Weber:* Állam, politika, tudomány, Bp. 1970, 387. old.

[28] Vö. pl.: K. W. *Spence:* A „behaviorizmus" posztulátumai és módszerei; in: Behaviorizmus (szerk.: *Kardos* Lajos), Bp. 1970, 180. old. A behaviorizmus az emberi viselkedés kvantifikálható tanulmányozását az inger (stimulus: S) és a válasz (response: R) mérésére és összefüggéseik megállapítására redukálta, „viselkedésként" értelmezve a gondolkodást és a tudatot is. Utóbb harmadik elemként bevonták az egyéni szervezet folyamatait is (organism: O), mint „közbülső változót" (interveneing variable), s ezzel a viselkedés S—R modellje kibővült: S—O—R.

közkénti felfogásával és politikailag kötött jellegével, a közigazgatás növekedésével és bürokratizálódásával jár együtt; a második pedig a szabályt teremtő emberi magatartás hangsúlyozásával, illetve a bíróságok szerepének növekedésével. Hazánkra, illetve a kelet-közép-európai térségre vonatkoztatva az autoritatív jogfelfogás dominanciáját a modernizálódás kényszerével magyarázza, amelyet tovább növelt a szocialista állam túlzott társadalmi feladatvállalása. Ilyen körülmények között a jog helyettesítő szerepet is kénytelen felvállani, s ez a „modelljellegű" normák rovására a „programjellegű" normák kifejlődésére vezet; kiépítve, s végül is társadalmi gyakorlattá téve a jog „megkerülésének" mechanizmusát. Azaz — Lukács figyelmeztetésének megfelelően — a jogi komplexus önállóságának (politikai) tagadása következményesen a jog funkcióképtelenségét, a társadalom „alul-szabályozottságát" és „felül-irányítottságát" idézi elő. Kulcsár Kálmán következtetése az, hogy a jog használható eszközként, de nem konstruktiv, hanem regulatív eszközként, formateremtésre és folyamatszabályozásra.

A nemzetközi jog kapcsán a jogfogalom tágítására tettünk kísérletet, illetve javaslatot. Nem abból a pragmatikus célból, hogy a jog fogalmában „maradéktalanul" el tudjuk helyezni a nemzetközi jog terrénumát is, hanem azért, hogy rá tudjunk mutatni a jogfogalmunkba beépített korlátokra és ezek hátterére (ha csak részlegesen és vázlatosan is). A kérdés nem csupán teoretikus: úgy látszik, hogy az általában használatos jogfogalom annak a történelmi helyzetnek felel meg, amely a társadalom politikai irányíthatóságának érdekében a kelleténél jobban korlátozza a szabályozást elsődlegesen ellátó jogi objektivációs rendszer öntörvényű működését, s ezzel a társadalom adaptációs készségének remélt növekedése helyett éppen annak csökkenését idézi elő.

*Király Miklós*

# A deliktuális felelősség nemzetközi magánjogi szabályozásának jelenkori fejlődéséről

Bár a nemzetközi személy- és vagyonforgalom erőteljes növekedése már egy évszázada, s ma pedig különösen fontossá teszi ezt a kérdést úgy gyakorlati, mint elméleti szempontból, a régebbi írások tanúsága szerint a tudomány a szerződésen kívül okozott károkért való helytállás kollíziós jogi szabályozását korábban kevés figyelemre méltatta.[1] A lex loci delicti commissi elvére épülő kapcsolás, amely a károkozás helyének jogát rendelte alkalmazni a több állam normáinak vonzásában született kártérítési kötelmekre, megnyugtató választ adott az alkalmazandó jogrendszer kijelölésének kérdésére.[2] „A vétségi kötelmekről általában el van ismerve, hogy azon jog szerint ítélendők meg, ahol a vétség, amelyből a kötelem származik, elkövettetett"[3].

E megkapó tisztaságú képlet az anyagi jog klasszikus tételeit jelenítette meg a nemzetközi magánjog síkján. Így természetes evidenciaként elfogadta, hogy a károkozó jogi környezetét, amely tudatának motiváló tényezője lehet, azon állam szabályrendszere képezi, ahol magatartását kifejtette. Csak e normák vonhatják meg azokat a határokat, „amelyek szem előtt tartása mellett, az átlagos emberi előrelátás korlátai között megállapíthatjuk, hogy mikor járunk el a jognak megfelelően".[4] Így a károkozás szubjektív fényköre (szándékosság, gondatlanság), valamint az erkölcsileg kifogásolható cselekedetet sújtó magánjogi szankció megalapozottsága kizárólag az elkövetési hely joga szerint mérlegelhető.[5]

A fentiekben előszámlált érvek, zárt elméleti rendszert alkotván, valóban sebezhetetlennek tűntek. Mégis, századunk második felére a nyomukban járó mind kétesebb hírű bírói döntések[6] aggályossá tették a lex loci delicti kapcsolószabálya alapján fölhívott nemzeti jogrendszerek adekvát voltát. A kritikák szerint e megoldás a károsult optimális kártalanítását a véletlenre, azaz a kártétel esetleges helyszínének jogára bízza. Kaphat ugyan a károsult grandiózus elégté-

*Király Miklós* egyetemi tanársegéd, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

[1] Ld. pl. J. H. C. *Morris* értékelését az angol-szász jogirodalomról The Conflicts of Laws. Stevens and Sons 1980, 243. old.

[2] Kivételt képez e megállapítás alól Nagy-Britannia, ill. az angol Common Law hatása alatt fejlődő jogrendszerek egy része, ahol a lex fori az uralkodó elv. E kérdéskör átfogó kifejtésére ld. *Burián* László: A deliktuális felelősség kapcsoló szabályai az angol nemzetközi magánjogban, Jogtudományi Közlöny 1986/6, 278—284. old.

[3] *Ferenczy* Árpád: A Nemzetközi Magánjog Kézikönyve, Pannónia- Könyvnyomda, Budapest 1911, 343. old. Hasonlóan *Szászi* István: Nemzetközi Magánjog, Bp., 1938, 341. old.

[4] *Fürst* László: A Magánjog Szerkezete, Grill, Bp., 1934. 4. old.

[5] Ld. pl. Cheshire International Private Law. Oxford 1948, 367. old.

[6] Ld. pl. Walton v. Arabian American Co., 233F 2d 941 (1956)

telt, ha sorsa egy „bőkezű" államba veti, de olyan helyen is szenvedhet balesetet, amelynek joga semmilyen kárpótlást nem nyújt számára.

A lex loci delicti elvének ismételt megmérettetése a kártérítési jogok győzedelmes preferenciája, a károsult érdekvédelem elsődlegessége[7] jegyében történt meg. Az ideális reparáció igénye szembekerült egy hagyományos szabállyal, amely régi idők tanújaként elsősorban a károkozóra összpontosított, annak arányos és méltányos szankcionálását keresve. Az ellentét kibékíthetetlennek bizonyult, hisz e kollíziós norma rejtjeles üzenete csak az eredeti kód birtokában volt érthető, amelyet viszont már sutba kellett hajítani: „Az érdek és a hangsúly — a hibás, a bűnös magatartás és a megfelelő represszió keresése helyett — a magánjogban áttevődött a kárelosztás, a kompenzáció optimumának keresésére."[8]

A klasszikus szabály uralmának végét jelző apró gongütések között harangkondulásként vonta magára a figyelmet a tengerentúlon kibontakozó gyakorlat. (A továbbiakban döntően erre vagyunk figyelemmel, mert az 50 jogrendszerrel működő amerikai jog IPR-laboratóriumában megjelent újdonságok mintegy előképei annak a folyamatnak, ami Európában, sőt nálunk is megfigyelhető, ill. jellemzővé vált.)[8/a]

A jogalkalmazás radikális fordulata 1963-ban következett be, amikor a New York-i Fellebbviteli Bíróság a Babcock v. Jackson ügyben a károkozás helyének alapulvételével fölhívandó jog helyett (Ontario állam szabályai) a New York-i illetőségű felperes és alperes (vendégutas és vezető) közös jogát jelentő lex forit alkalmazta a károsult sérüléseinek orvoslása érdekében.[9] „New York állam közrendje megköveteli, hogy a károkozó kompenzálja vendégét a gondatlanságával okozott sérülésekért ... s bíróságainknak sem lehetősége, sem indoka nincs, hogy eltekintsen ezen elvtől, csupán azért, mert a kizárólag New York-i lakosokat érintő, az itt nyilvántartott autóval okozott baleset a határon túl történt."[10] A tényállás lényeges momentumai, az ügy természetes nehézkedése új elvek kimunkálását eredményezte, ezzel megszűnt kísérteni a régi szemlélet, amely Ontario joga alapján kizárta a balesetet szenvedett vendégutas kártérítési igényének érvényesítését az enyhén vagy átlagosan gondatlan autóvezetővel szemben a New York-i bíróságok előtt is.[11] Az új irányzatot tovább erősítette a bíróságnak a Macey v. Rozbicki[12] esetben hozott döntése, amely a korábban említettel gyakorlatilag azonos tényállást ismét „saját" joga szerint rendelte elbírálni, mert: „Minden körülmény New York-i gyökerű, egyetlen lényegtelen kivétellel, hogy a balesethez vezető utazás Kanada területének két pontja közt történt."[13] A döntést az is megerősíti — vélekedett az indoklás —, hogy a vendégutasok kárainak kompenzálását kizáró lex loci delicti célja csupán a helybéli biztosító védelme lehetett a csalárd követelésekkel szemben. Mivel ez esetben az autó New York-i intézet által volt biztosítva, nyilvánvaló, hogy Ontariónak nem fűződhet valós érdeke joga érvényesítéséhez.[14]

Voltak, akik az igazság, a méltányosság, a jogszabályütközések célszerű feloldása jegyében üdvözölték az új irányzatot,[15] mások a professzorok gyönyörűségét, de a bírók rémálmát látták megtestesülni az idézett döntésekben.[16] Végül a szigorú bírálat képviselője szerint az elaggott lex loci delicti érvényét ugyan indokoltan szüntették meg, ám új vezérlő elvet nem tudtak helyébe állítani.[17]

Egy biztos világ, a maga jól ismert, bár öreg csillagzataival eltűnt, s helyén csupán a káosz gomolyog. Mintha a középkori angol költő panasza szólalna meg újra e bírálatokban:

„And new philosophy calls all in doubt,
The Element of fire is quite put out;
The Sun is lost, and th'e earth, and no man's wit
Can well direct him where to look for it."[18]

Vajon hol húzódnak a sokszólamú értékelést kihívó változás gyökerei? Megragadhatók-e vajon a fő szálak, mielőtt követhetetlen mélyre futnának?

Tény, hogy az észak-amerikai jogrendszerek, viszonylagos egyneműségük ellenére számottevő különbségeket is mutatnak. Így épp a kártérítési jogokat szembefordítva, egyes államokban a „vendégutasokra" sajátos törvényeket (guest statues) fogadtak el, amelyek kizárják vagy korlátozzák az autótulajdonosok s természetesen a biztosítók felelősségét e sérülti kör igényeivel szemben. A normák látszólag a hálátlan utasok követelései elé szabnak gátat, valójában a biztosítóintézetek kockázatvállalását, a felelősségbiztosításból eredő helytállási kötelezettséget csökkentik erőteljesen.[19] E szabályokkal, amelyek a nyereséges üzletmenetet védik, viszont az ügyleti jog, a spekuláció és érdekbetöltés[20] megfontolásai is teret nyernek a deliktuális felelősség szempontjai között. S ez nem mindenütt üdvözölt tendencia.

Ugyanakkor az állandó migráció szükségszerűen átcsap az államok és jogrendszerek határain, s az uta-

[7] *Marton* Géza: Kártérítési kötelmek jogellenes magatartásból, ld. *Szladits* Károly: Magyar Magánjog, Kötelmi Jog Különös Rész, Grill, Bp., 1942, 781—942. old.

[8] *Mádl* Ferenc: Összehasonlító Nemzetközi Magánjog KJK, Bp., 1978. 161. old.

[8/a] A generálklauzulák általánosabbá válása, általában az újabb európai jogalkotásban, és a lex loci delicti differenciálódása, részleges felváltása más elvekkel közismert jelenségek az öreg kontinensen és Magyarországon is (ld. a magyar irodalomban pl. *Mádl* Ferenc: Érték v. jogbiztonság a nemzetközi magánjogban; Beck Salamon Emlékkönyv, ELTE, Bp., 1985, 105—118. old.; *Vékás* Lajos: Elméleti tanulságok a nemzetközi magánjog újabb nyugati kodifikációiban; JK 1982/1, 38—45. old.)

[9] Babcock v. Jackson 12. N. Y. 2d. 473, 191. N. E. 2d. 279 (1963)

[10] Idézi: *Leflar,* Robert A.: American Conflicts Law. The Bobbs-Merril Company, INC. Publishers Indiana—New York—Charlottesville, Virginia 1977, 275. old.

[11] Ld. La Force v. Cataract Storage Co. 162. Misc. 657, 658, 295 N. Y. S. 145, 147

[12] Macey v. Rozbicki 18. N. Y. 2d. 289 221 N. E. 2d. 380

[13] Uo.

[14] Uo.

[15] *Morris* i. m. 269. old.

[16] Weintraub, ld. *Morris* i. m. 271. old. 71/sz. lábjegyzet

[17] *Ehrenzweig,* Albert A.: Private International Law, Vol. III. A. W. Sijthoff—Leyden 1977, 106. old.

[18] John Donne: The Anniversaries, megjelent a The Methaphysical Poets c. válogatásban, Methuen, London 1979, 33. old.

S új filozófia von mindent kétségbe,
A tűz éltető eleme kioltva
A Nap elveszett, s a Föld is, s nincs oly emberi bölcsesség
mely rejteküket fölfedhetné

(nyers fordítás)

[19] *Ehrenzweig* i. m. 103. old.

[20] *Fürst* László terminológiája, ld. i. m. 463. old.

zások során „idegenben" bekövetkező, a statisztikai sokaság egészét tekintve elkerülhetetlen balesetek megteremtik a kártérítési igényeket elbíráló hatóságok jogválasztási kényszerét. Ha az ügyben eljáró fórum értékrendje ütközik a károkozás helyének jogával, megszületik az anakronisztikusnak tekintett szabályok kikerülésének igénye.[21]

Már a lex loci delicti uralma idején különböző módszerek jöttek létre e kapcsolószabály mellőzésére. Nagy lehetőségeket rejtett a minősítés jogintézménye, amely segítségével a deliktuális felelősség egyes kérdéseit a szerződési jog palástja alá vonták, illetőleg eljárási jellegűnek tekintették, következésképpen más anyagi jogot hívtak föl, mint az a károkozás helye nyomán elvárható lett volna.

Így a Levy v. Danials U-Drive Auto Renting Co.[22] ügy magját az a dilemma alkotta, hogy felel-e egy autók bérbeadásával foglalkozó cég a bérlők gondatlan kártételeiért avagy sem? A károkozás helyének, Massachusetts államnak a joga szerint nem, az alperes vállalat székhelye azonban Connecticutban volt, amelynek törvénye megalapozta a bérbeadó másodlagos helytállási kötelezettségét. A per az utóbbi tagállam területén folyt, ahol is a kompenzáció szempontjait elsődlegesnek tartó bíróság úgy találta, hogy a károsult mintegy „rejtett" harmadik személyként eleitől fogva a szerződés részese volt, tehát az ügyletkötés helye szerinti jog alkalmazandó, azaz a kárpótlást engedő connecticuti normák.[23]

Más úton indult el a New York-i Fellebbviteli Bíróság, amikor úgy találta, hogy Massachusetts joga, amely limitálja a károsultnak nyújtható vagyoni elégtétel mértékét, figyelmen kívül hagyható, hisz a kártérítés korlátozásának kérdése eljárásjogi probléma, így arra nem a lex loci delicti, hanem a lex fori az irányadó.[24]

Mégis, a vendégutasok reparációs igényeivel kapcsolatos perekben az egyébként irányadó jog szabályai alól való menekülés korábban megtapasztalt rejtekútjai bezárultak. Részint nem lehetett olyan, kedvezőbb jog alá eső, szerződéses viszonyt feltételezni, amely kiválthatta volna a károkozó helytállási kötelezettségét, részint a felelősség alapkérdését, a kártérítés jogosultságának eldöntését mégsem tekinthették eljárásjogi problémának. Ez utóbbi eszköz, gyanúsan manipulatív természete miatt a más természetű kérdésekre is csak rövid ideig nyert alkalmazást.[25]

Elmélet és gyakorlat az ún. generálklauzulákban találta meg azokat a kellően tágan fogalmazott elveket, amelyekkel esetről esetre újraértékelhetők a tényállások jogi relevanciával bíró elemei, nevezetesen a peres felek domiciliuma, a biztosítóintézet székhelye, avagy a károsodás bekövetkezésének helye (ld. Babcock v. Jackson), mely elemzés eredményeként az alkalmazandó anyagi jog is a változó körülmények függvénye lehet.

Az új szemléletnek, ami az eseteket mozzanataik lehető teljességében kívánja megragadni, magyarázatául szolgálhatna, az angol-szász jogokat éltető erőteljes pragmatizmus, amely mindig megkülönböztetett figyelemmel fordult az egyedi vonások felé[26], s a korábbi precedenseket megfelelően tágan vagy szűken értelmezve igyekezett igazságos eredményre jutni. Nagyban rontja azonban e megállapítás hitelét, hogy éppen Angliában, a common law szülőföldjén, a bíróságok keményen tartják magukat a lex fori szolgálatához. Sőt Lord Wilbeforce sommás megállapítása szerint az amerikai döntések egyetlen tanulsága, hogy az általuk teremtett eszközök alkalmatlanok a jogszolgáltatásra.[27]

Számos államban viszont hasonló volt az anyagi jog s kollíziós jogi vetületének fejlődése. A „tort law" szabályai közt — jó fél évszázaddal megelőzve a nemzetközi magánjogot — szintén egy szélesebb bírói játékteret, egyediesítést biztosító gondolat, a méltányosság eszméje tört utat magának. A károsulti érdekvédelem számára a korlátozott hatókörű szigorú (veszélyes üzemi) felelősség, s a morális szemrehányhatóságra épülő helytállási kötelezettség nem jelenthetett teljes feloldást. Egy adott határon túl — Marton Géza szavaival élve — már a vétkesség „gumiszalagját" sem lehetett feszíteni, s így bizonyos kártípusok megtérítetlenül maradtak volna. Az igazságosság jelszavát lobogójára tűző méltányosság azonban a valós vagy vélt vétkesség mellett a „társadalmi célszerűséget", az „interest of justice"-t is felelősség-alapító tényezőnek ismerte el: „Ez nem logika, de gyakorlati politika kérdése", szól egy ítélet indoklása.[28]

Az értékelő elemeknek a hagyományos felelősségi kategóriák rovására történő térhódítása jelentősen föllazította a klasszikus fogalmi eszköztár szigorú logikáját, kétségbe vonva annak létjogosultságát: „A törvényhozó erőfeszítések hatástalanok, esetenként irracionálisak maradnak, mert a kártérítési jogot képtelenség hatékonyan kodifikálni. Túl sok momentum igényli a bíró figyelmét. Mégis, hogy az ítélkezést hatékonnyá tegyük, megfelelő analitikus eszközöket kell kidolgozni, amelyekkel megoldhatók az újkeletű problémák."[29] A deliktuális felelősségre irányadó nemzetközi magánjog által utóbb elfogadott elemző, értékelő módszer, vagy annak ősatyja tehát már az anyagi jogban is létezett...

Ugyanígy a szerződések kollíziós jogában. Jogválasztás hiányában „a bíróság az ügylettel kapcsolatot mutató jogrendszerek közül annak a szabályai alapján fogja a felek minden cselekedetét megítélni, amely a szerződés elemeivel, tényeivel a legbensőségesebb kapcsolatot mutatja"[30] — mondta ki egy india-

[21] Vö. *Ehrenzweig* i. m. 104. old.

[22] Levy v. Danials U-Drive Auto Renting Co. 108 Conn., 333; 143 Atl 163 (1928)

[23] Vö. *Morris* i. m. 480. old.

[24] Kilberg v. Northeast Airlines Inc. 9 N. Y. 2d. 34; 172 N. E. 2d. 526 (1961)

[25] Davenport v. Webb 11 N. Y. [illegible] 392; 183 N. E. 2d. 902 (1962)

[26] *Zweigert:* Aspects of the German Law of Sale, forrás: Introduction to International Business Transactions McGeorge School of Law, Sacramento, California, 1986, 118. old.

[27] Idézi *Morris* i. m. 272. old.

[28] Palsgraf v. Long Island Railroad Co. (1928) ld. *Sólyom* László: A polgári jogi felelősség hanyatlása, Akadémia, Bp., 1977, 43. old.

[29] *Twerski,* Aaron: Seizing the Middle Ground between Rules and Standards in Design Defect Litigation: Advancing Directed Verdict Practice in the Law of Torts, New York University Law Review, June 1982.

[30] W. H. Barber Co. v. Hughes 223 Ind. 570, 586; 63 N. E. 2d. 417, 423 (1945) ld. Leflar i. m. 307. old.

nai bíróság az első sorsfordító döntést még 1945-ben. A jó példát pedig New York államban követték elsőként,[31] ahol néhány év múltán a szerződésen kívül okozott kárért való felelősség kollíziós problémáit is hasonló szellemben kezdték elemezni...

Fölvethető, hogy a két jogterület — kötelmek ügyletekből, illetve kötelmek magánjogi deliktumokból — oly nagy eltéréseket mutat, melyek kizárják, hogy kölcsönhatás legyen akár kollíziós jogi megfelelőik között is. Mégis, a polgári jogi felelősségnek a biztosítás megjelenésével megkezdődött átalakulása, amely nyomán a kártérítési jog mindinkább e sajátos kockázatelosztó ügyletek erővonalaihoz igazodik, azt sugallja, a mezsgyék elmosódása már az anyagi jogok világában megkezdődött, azaz nem ábránd e jogterületek kollíziós normáinak kölcsönös adaptálhatóságát föltételezni.

Nem függetleníthető azonban a deliktuális felelősség kapcsolóelveinek megújulása a nemzetközi magánjog egészének megreformálását célul tűző elképzelésektől sem, amelyek közül számos, megkérdőjelezve a nemzetközi magánjog hagyományos rendjét, szintén generálklauzulák általános alkalmazásával törekedne anyagi jogilag (is) igazságos döntések elérésére.[32] Így valójában egy egész jogág tradicionális rendjének alkonya szolgáltatja azt a sötét tónusú hátteret, amely előtt színművünk új szereplőinek tarka felvonulása zajlik.

A generálklauzulák lényegében általánosan formulázott, a nemzetközi magánjogi kapcsolás, értékelés irányát jelző elvek, amelyek tartalma olyan különböző, de szoros rokonságban álló elméletek jelentésvilágát hordozza, mint a „governmental interest", a „result selecting method" vagy a „most significant relationship" doktrinája.

A legnagyobb hatást közülük talán az elsőként említett gyakorolta a bírói döntésekre, amely az irányadó jogot a konkrét tényállással kapcsolatot mutató államok érdekeinek összevetésével igyekszik meglelni. Azt, hogy végül is melyik jogrendszer alkalmazásához fűződik érdek — Currie szerint[33] — a következő módon lehet valószínűsíteni: Vizsgálni kell a számba jöhető jogrendszerek, jogszabályok mögött meghúzódó jogalkotói akaratot, szándékot, s ennek nyomán lehet különbséget tenni azok valódi és látszólagos konfliktusai („true and false conflicts") között. „Azokban az esetekben, amelyekben csupán egyetlen állam érdekelt anyagi jogának — illetve az azokban kifejezett politikai, erkölcsi stb. értékrendjének — érvényesítésében, nincs szó a jogrendszerek valódi nemzetközi összeütközéséről, a tényállás több állam jogához kapcsolódása csak látszólagos. Az egyedüli érdekelt állam lehet akár az eljáró fórum állama, akár külföldi állam."[34] Ha a fenti elemzés elvégzése után úgy tűnik, hogy egynél több államnak van ésszerű igénye normáinak meghallgatására, az analizist meg kell ismételni, immár szigorúbban, megszorító értelmezés szerint mérlegelve az ütköző érdekeket. Megjegyzendő, hogy e szemlélet mindenképpen feltételezi, hogy az anyagi jog szabályai mögött meghúzódó jogalkotói szándékok, megfontolások földeríthetők, tisztán és egyértelműen megfogalmazhatók, jóllehet azok maguk is ellentétes erők kompromisszumát testesítik meg.[35]

Ha nem választható ki egyetlen, kiemelt jelentőséget mutató jogrendszer, úgy a fórum jogát kell alkalmazni. Sőt jobb híján a lex forihoz kell folyamodni akkor is, ha az eljáró hatóság ugyan érdektelen, semleges, de két másik „külföldi" jog szembenállása kibékíthetetlen.

Az ütköző érdekek méltánylása a magánjogban, kifejezve a közjogi elemek közvetlen beékelődését a kollíziós normák közé, néha meghökkentő eszmefuttatásokra vezet. Így az Intercontinental Planning Co. v. Daystrom ügyben a New York-i Fellebbviteli Bíróság a következő érveléssel tagadta meg az illetékességi területén kötött szóbeli ügynöki szerződés kikényszerítését: New York az amerikai kereskedelmi élet központja, és az is kíván maradni. Nem óhajtja tehát az üzletembereket elriasztani azzal, hogy ilyen típusú igények érvényesítéséhez segítséget nyújt, ezért saját, szigorú törvényét alkalmazza, amely kötelezően előírja az írásbeliséget ezen ügyletekre nézve. Valójában inkább a döntés indoklása s nem végkövetkeztetése a meglepő. A tényállás fontosabb elemei ugyanis nyilvánvalóan az alkalmazásra fölhívott jog államában gyökereztek, amelyhez képest az alperes New Jersey-i illetősége jelentéktelennek minősült.[36]

Más szerzők, így Leflar, Cavers, a versengő jogszabályok közül a legmegfelelőbb eredményt ígérőnek kívánják az eset elbírálását alávetni (result selecting method). A megoldás szakít a kollíziós jog — régen kárhoztatott[37] — eszköztárával, amely érzéketlenül átsiklik az anyagi igazságosság szempontjai fölött. E teória gyakorlatba történő átültetésével megszűnik az anyagi és alaki jog zártsága, egymástól való elkülönülése „a valóságban egymásba nyúló, egymásba fokozatosan átmenő jelenségvilágok állanak párhuzamban".[38] A kollíziós jog feladata nem csupán az „adott tényálláscsoportra leginkább illő jogrendszer biztos, előre látható kijelölése (meghatározása) elvileg (a közrend határai között) függetlenül az illető anyagi jog tartalmától és konkrét hatásától",[39] hanem igazságosztó szerepre is vállalkoznia kell.

Első közelítésben kevesebb rokonságot mutat az érdekkutató elméletekkel az amerikai kollíziós jog „magánkodifikációban" készült gyűjteménye, a Restatement Second, amely a „legjelentősebb kapcsolat" (the most significant relationship) elvére támaszkodva kívánja a deliktuális felelősség nemzetközi magánjogi

[31] Auten v. Auten 308 N. Y. 155; 124 N. E. 2d. 99; 50 A. L. R. 2d. 246 (1954)

[32] *Vékás* Lajos: A Nemzetközi Magánjog Elméleti Alapjai. Tankönyvkiadó, Bp., 1986, 17—18. old.

[33] *Currie,* Brainerd: Comments on Babcock v. Jackson, forrás: Perspectives on Conflict of Laws: Choice of Law, edited by James A. Martin, Little, Brown and Company, Boston and Toronto, 1980, 84. old.

[34] *Vékás* i. m. 12. old.

[35] *Rosenberg:* Two Views on Kell v. Henderson, An opinion for the New York Court of Appeals, 67 Colum. L. Rev. 459, 464 (1967)

[36] *Twerski,* Aaron: Where Are the Emperor's Clothes? forrás: ld. 33/sz. lábjegyzetben jelölt mű, 94. old. (a tobábbiakban: Twerski i. m. /2/)

[37] *Cavers,* David F.: A Critique of the Choice of Law Problem, Harward Law Review 47 (1933)

[38] *Fürst* i. m. 462. old.

[39] *Vékás* i. m. 18. old. (a generálklauzulák szerepének összegzéseként)

szabályozását megvalósítani. A kódex 145. §-a szerint a kártérítési kötelemhez fűződő jogokat és felelősségi kérdéseket azon jog szerint kell elbírálni, amely — figyelemmel a sérülés (jogsértés) megvalósulásának, ill. a károkozó magatartás kifejtésének helyszínére, a felek domiciliumára, állampolgárságára, az érintettek üzletvitelének működési területére, valamint a károsodáshoz vezető viszonyok természetes nehézkedésére — a tényállással a legszorosabb kapcsolatot mutatja.

Az Első Restatement szigorúan fogalmazott, lex loci delictire utaló kapcsolószabálya helyére — mely egyértelműen meghatározta az alkalmazandó jogrendszert — az értékelés szempontjait tartalmazó fölsorolás lépett. Az alkalmazandó jog kijelölését esetről esetre a listán számba vett elemek konkrét intenzitása, súlya határozza meg: Így az a tény, hogy a felek egyikének lakhelye egy adott államban van, vagy üzleti tevékenységét itt folytatja, önmagában keveset nyom a latban. Más oldalról tekintve, ha az összes személy domiciliuma vagy üzleti székhelye egyetlen államban összpontosul, ez már olyan jelentőségű körülmény, melyet figyelembe kell venni a fölhívandó jog meghatározásakor. Ha pedig még a károkozó magatartás is itt megy végbe, különösen valószínű, hogy ennek az államnak a jogát fogják a legmegfelelőbbnek találni a felperes keresetének elbírálására.[40]

A Restatement Second szemlélete már a generálklauzulák alkalmazásának mellékhatásait is felidézi. A döntési folyamatban elkerülhetetlenül jogi relevanciát nyernek a tényállások olyan, korábban lényegtelennek tartott elemei, nevezetesen a felek domiciliuma avagy a balesettel végződő utazás kezdőpontja, amelyek a lex loci uralma idején nem hatottak a bírói mérlegelés mikéntjére.[41].

A változás annak tulajdonítható, hogy a hagyományos kollíziós jogban e különböző tényezőket egyetlenegyszer, a kész értékelésüket megtestesítő többoldalú kollíziós szabály törvényhozói (vagy quasi jogalkotói, bírói) megalkotásakor vették figyelembe. A jogszabályalkotással az elemző, érdekmérlegelési folyamat jórészt lezárult, tehát eldőlt, hogy melyik tényező, érdek nyert prioritást az adott területen. A lex loci elve így a károkozás helyének jelentőségét emelte ki olyan súllyal, hogy a többi tényállási elem elhalványodott mellette. Ezzel szemben a generálklauzulák, lévén, hogy a jogalkalmazóra bízzák az eltérő tényállási elemek „súlyozását", minduntalan arra kényszerítik a bírót, hogy a tételes jog alkalmazása előtt, illetve kollíziós norma „meglelése" érdekében, újra és újra megismételje a korábbi rendszerben a törvényhozóban lejátszódott értékelést, hogy végül megalkossa az egyedi tényállásra leginkább illő, „méretre szabott" kapcsolószabályt.

Igaz, pontosan e „méretre szabottság" teszi a generálklauzulákra építő jogalkalmazás páratlan rugalmasságát a mechanikus „tömegtermelésre szolgáló" hagyományos szabályozzással szemben. Még szélesebb tér nyílik a bíró számára az atipikus esetek megfelelő jog alá vonása céljából, ha tekintetbe veszi a Restatement 6. §-a által biztosított azon általános, a speciális szabályokon túl is érvényesülő jogkiválasztó alapelveket, mint az ütköző jogrendszerek értékrendjének összevetése vagy a jogos elvárások (justified expectations) védelme.

A gazdagodó gyakorlat elemzése során méltányos eljárásként adódik a jog biztonsági alapkövetelményére támaszkodó értékelés, azaz annak vizsgálata, hogy lényegileg azonos nemzetközi magánjogi tényállásokra vajon azonos értékválasztás útján találnak-e anyagi normákat? A californiai és New York-i bíróságok által hozott döntések szép ívű sorozata[42] alapvetően e minimumszabály megvalósulására utal, jóllehet egy-egy megbúvó „kakukktojás" a rugalmas kapcsolóelvek ösvényén haladó jogalkalmazás gyengeségeit is fölfedi.

Így nehezen feledhető kételyeket szült a New York-i Fellebbviteli Bíróságnak a Dym v. Gordon ügyben hozott ítélete,[43] amelyben elhatárolta magát a Babcock v. Jackson perben kimunkált szemlélettől. Ez esetben a bíróság nem méltányolta, hogy a kötelem mindegyik alanya New York-i lakos és a károkozás helye szerinti, (a kompenzációt meghiúsító) coloradói jogot alkalmazta. Indoklásában azzal érvelt, hogy szemben a Babcock üggyel, itt a károkozó és károsult nem 10, hanem 42 napot töltött idegen államban (a baleset színhelyén), s a szerencsétlen kimenetelű kirándulást sem állandó lakhelyükön, hanem ideiglenes tartózkodásuk során beszélték meg. Nehezen érthető, hogy az alig néhány évvel korábban kimondott tételt — mely szerint New York állam joga megköveteli, hogy a gondatlan károkozó nyújtson elégtételt vendégutasának még akkor is, ha az autóbaleset a határokon túl történt, de mindkét fél domiciliuma ide kötődik[44] — hogyan foszthatta meg érvényétől néhány olyan, jogi relevanciával nemigen rendelkező tény, mint például a károkozás helyének államában eltöltött napok száma. Sem az nem bizonyos, hogy Colorádónak fűződött a legerősebb érdeke normáinak felhívásához, sem az, hogy a legjelentősebb kapcsolatok ide koncentrálódtak volna. Inkább az derül ki, hogy az esetek körülményeinek, viszonyrendszerének föltárása a tényállás elemeinek puszta számlálgatásává fajulhat,[45] s ez esetben e módszer is ugyanolyan érzéketlenné válik az anyagi igazságosság igényei iránt, mint a megtagadott többoldalú kapcsolószabályok voltak.

Ha az előző esetben a lex loci delicti fölhívása a fórum értékrendjének indokolatlan negligálására utalt, úgy a Kell v. Henderson ügyben[46], amely egy New York-i alsóbb bíróság előtt zajlott, pontosan ennek ellenkezője valósult meg. Az eset történései révén a Babcock v. Jackson tényállása fordítottjának tekinthető, ugyanis benne a károsult és károkozó Ontario állam lakosai voltak, és rövid, balesettel végződő utazásuk során New York államban szenvedtek balesetet. Figyelemmel a felek közös domiciliumára meg

[40] Restatement of the Law Second, Conflict of Laws 2d. St. Paul, Minn. American Law Institute Publishers, 1971, Vol. I. 421. old.

[41] *Ehrenzweig* i. m. 98. old.

[42] A korábban ismertetett New York-i döntéseken túl ld. pl. Reich v. Purcell, 67 Cal. 2d. 551; 63 Cal. Rptr. 31; 432 P 2d. 727 (1967)

[43] Dym v. Gordon 16 N. Y. 2d. 120; 209 N. E. 2d. 792; 262 N. Y. S. 2d 463 (1965)

[44] Ld. Babcock v. Jackson

[45] Vö. *Leflar* i. m. 278. old.

[46] Kell v. Henderson 26 App. Div. 2d 595; 270 N. Y. S. 2d 552 (3d Dept. 1966)

arra, hogy a felperes kártérítési igényével szemben annak saját joga hangsúlyozottan elutasító álláspontot képviselt, úgy tűnt, hogy minden lényeges körülmény Ontario felé mutat, valamint az itt hatályos normáknak fűződik elsődleges érdekük elfogadásukhoz. E jogos várakozással ellentétben mégis New York joga alapján döntötték el a pert, megkockáztatva azt a feltevést, hogy a legjelentősebb kapcsolat elvének helyes alkalmazása így követelte. Tehát két egymással teljesen ellentétes jogi helyzet ugyanazon jog alapján nyert elbírálást, más oldalról megfogalmazva, míg az egyik esetben (Babcock v. Jackson) figyelembe vették a peres felek közös lakhelyét, s a lex personalis communist alkalmazták, s így jutottak el a New York-i joghoz, úgy a másik ügyben (Kell v. Henderson) — vélhetően mert a felek közös joga nem tetsző eredményt hozott volna — valójában a lex loci delictit alkalmazták. Mindkét döntés hátterében jól tapinthatóan a károsulti érdekek védelme állt, ám míg az első esetben — lévén New York-i lakosokról szó — helyesnek látszott New Yok jogának fölhívása, addig a másodikként említett ügyben, amikor is New York csak mint a baleset véletlen helyszíne jelent meg két kanadai polgár deliktumból eredő kötelmében, nehezen indokolható az előzővel azonos, kártérítést biztosító normák alkalmazása, legalábbis abban az esetben, ha nem a lex loci delictit fogadjuk el kapcsolószabálynak.

Általában a károsulti érdekvédelem közvetlen érvényesítése a nemzetközi magánjogban olyan kételyeket szül, amelyek — mint tükör fényét a finom homály — tompítják a szép eszme tisztaságát. Védelmezhető e törekvés azzal, hogy az optimális kompenzáció biztosítása közös fejlődési iránya a különböző jogrendszereknek. Paradox módon azonban, amikor a károsulti érdekvédelem, mint egyetemes gondolat, a kollíziós jogtól is áldozatokat követel, azaz esetenként a tényállások kiszakítását kívánja abból a társadalmi, jogi közegből, amelynek talaján kézenfekvően adódna megoldásuk, egyben a kártérítési anyagi jogok partikularizmusát is beismeri. Az igazságosság követelésének ilyen intenzitású igénye — amint azt a gyakorlat is tanúsítja — ott vetődik föl, ahol élesen metszett határok húzódnak az egyes jogrendszerek között, tükrözve az egyenlőtlen fejlődést s az eltérő hagyományokat. Lényegi azonosságuk esetén ugyanis a kompenzáció alapvetően biztosított lenne, s nem a kollíziós jogi kapcsolásra nehezedne a reparációs igény eldöntésének teljes súlya. Be kell hát vallani, hogy az optimális kártérítés bármily ékesen fogalmazott jelszava mögött sokszor nem az univerzalizmus, hanem csupán egy-egy fórum értékrendjének kozmikus méretűvé tágítása rejtőzik. A károsulti érdekvédelem közös eszméjében megtestesülő jogközösség, mint végletesen általánosító tudományos absztrakció megállhatja a helyét, ám kérdéses, hogy az elméletnél sokkal gyakorlatiasabb célokat szolgáló nemzetközi magánjog a konkrét jogrendszerütközések feloldása során hasznosíthatja-e ezt az elvont tételt?

Mérsékelt — ám erősen vitatott[47] — álláspont megformálását kísérelte meg e kérdésben a New York-i Fellebviteli Bíróság a Neumeier v. Kuehner ügyben.[48] Ez esetben egy Ontarioban élt, s ott elhunyt személy hozzátartozói követeltek elégtételt a halálos közúti balesetet előidéző, New York-i illetőségű alperestől, ill. hozzátartozóitól. A sors szeszélyeként a kártérítést követelő felperesek lakóhelyének joga (Ontario) nem tette lehetővé az ilyen jellegű igények kielégítését, más részről viszont a követelés ellen védekező alperesek államának joga kifejezetten támogatta volna a reparáció biztosítását. Currie végletes megfogalmazása szerint olyan helyzet állott elő, hogy egyik államnak sem volt érdeke szabályainak alkalmazása.[49] Ontario jogának a kártérítést megtagadó szabályai föltehetően a károkozók és biztosítók terheinek csökkentése érdekében születtek, ám ha a kár előidézője külföldi személy volt, az ő marasztalása nem sértette volna e normák preferenciáit, hisz „idegeneket" terhelt volna a fizetési kötelezettség. New York joga pedig általában ugyan támogatta a károsultakat, de nem volt bizonyos, hogy az oltalom kiterjesztése indokolt olyan külföldi polgárokra, akik személyes joga elutasítaná a kompenzáció lehetőségét.[50]

Eltépve a kételyek hálóját a bíróság Ontario joga alapján megvonta a kártérítést a felperesektől, kifejtve, hogy a tényállás elemeinek jelentős része (a balesetet megelőző utazás, a károkozás helye, a kár bekövetkezésének helye) a károsult államában halmozódik, így nem lát indokot más jog alkalmazására. A döntés — legalábbis a felszínen — nem annyira az érdekek mérlegelése, mint inkább az eset területi kötődéseinek értékelése nyomán született, s ennek eredményét elfogadva mondott le a fórum értékrendje, azaz a károsulti érdekvédelem érvényesítéséről azon esetekben, amikor a károsult államának, meg a károkozás helyének joga e szemlélettel ellentétes nézetet vall.[51]

Föltehető, hogy „az intézmények, szokások, törvények változékonysága nem érv az ellen, hogy valami természettől fogva igazságos, s ez mindenütt egyformán érvényes".[52] E gondolatot tárgykörünkre vetítve lehetséges az optimális kártérítés elősegítését olyan célnak tekinteni, melynek csak szerény szolgálólánya lehet a nemzetközi magánjog. A kollíziós szabályok saját értékrendszere, amely a jogviszony gyökereit kutatva próbálná a tényállással leginkább harmonizáló jogrendszert meglelni, másodlagosnak minősül a konkrét anyagi jogi eredmény befolyásolásának szándéka mellett. Burkoltabban, de hasonló felfogás jelenik meg az ún. „common policy" elméletben, amely vélelmezi, hogy minden állam közös törekvése, hogy a gondatlan autóvezetők által fölidézett balesetek áldozatainak kártérítést biztosítson.[53] Ez alól csupán korlátozott, így elhanyagolható kivételt jelentenek a vendégutasok kompenzálását megtagadó törvények, amelyek mellőzése, azaz e szabályok kikerülése az irányadó jog kijelölésénél, végül is senki érdekét nem sérti.

[47] *Sedler,* Robert: Interstate Accidents and the Unprovided Case Reflections on Neumeier v. Kuehner, forrás: ld. 33/sz. lábjegyzetben jelölt mű, 108. old.

[48] *Twerski* i. m. (2), 87—88. old.

[49] Uo.

[50] Uo.

[51] *Leflar* i. m. 280. old.

[52] *Simon* Endre összegzése Arisztotelész Politikájához fűzött bevezetésében, Arisztotelész: Politika, Gondolat, Bp., 1984, 47. old.

[53] *Twerski* i. m. (2), 90. old.

A jogrendszerek és a bennük megtestesülő értékrendek egyenrangúságát tételezve elméleti kiindulásként viszont úgy tűnik, hogy a károsult érdekvédelmének mindenkori biztosítása néha a fórum szemléletének jó szándékú, de erőszakosan üdvözítő beavatkozását jelenti más jogrendszerek világába. Egy pragmatikusabb és semlegesebb modell szerint a kollíziós jognak, a nemzetközi magánjogi kapcsolásnak nem csupán a fórum értékrendjére, hanem a többi idegen jogrendszer jogintézményeire is figyelemmel kell lennie, mert e nélkül képtelen harmonikusan föloldani ütközésüket. E gondolatkör jegyében a Neumeier v. Kuehner precedense egy kevéssé tetszetős, de józan s szilárd talajon álló ítélkezési gyakorlat első lépésének is tekinthető, amely ugyanakkor nem veszélyezteti a Babcock v. Jackson jogesetben lefektetett igaz, s megőrzendő elveket.

# SZEMLE

*Ruszoly József*

## A kiegyezés újabb historiográfiája és a jogtörténet

*1.* Jó Degré Alajos professzornak, a Zala Megyei Levéltár egykori igazgatójának, akinek haló porában is oly sok hálával tartozik a magyar jogtörténészek derékhada, szakmai beszélgetéseken volt egy kedvenc szófordulata: „Nálunk Zalában", s már mondta is jellegzetes dunántúli hanghordozásával a példákat a megyei vagy éppen uradalmi levéltári fondokból. Többnyire olyanokat, amelyek csakis erre a kisnemesek lakta megyére lehettek jellemzők. Kevés megyénk van, amelyet egymástól időben távol eső, a nemesi önkormányzat által mégis összekapcsolt, nemzeti történelmünk, benne jogtörténetünk nagykönyveiben méltán fölemlegetett két esemény tenné ismertté, mint éppen Zalát.

Az egyik az 1232. évi *kehidai oklevél,* melyből kitűnően a Zalán innen és túl lakó királyi szerviensek — nem sokkal később már nemesek! — Ketühidán királyi engedéllyel ítélkeztek Bertalan veszprémi püspöknek Atyusz bán elleni perében egy bizonyos muraközi birtok fölött. Ez a Holub Józseftől *Zala megye története*-ben (1929) újraközölt és méltatott perirat az önkormányzattal bíró, nemesi megye *első* emléke. Az évszázadok során annyiszor változott megyei önkormányzatot története során sok bírálat érte, ám önmagában az a tény, hogy kisebb megszakításokkal bár, de volt: *létezett,* jelentősen megalapozta a magyar rendi állam fennmaradását és önállóságát. Gondoljunk csak az 1790/91. évi nemesi mozgalommal kezdődő, tág értelemben vett reformkorra: a megyék voltak azok az intézmények, melyekben a politikai törekvések kiformálódtak. Természetesen nem mindenütt pozitív irányban, s ismeretes, hogy még a reformereknek is volt egy csoportjuk, a centralistáké, amely ósdinak, a haladásra károsnak tartotta a municipalisták által az alkotmány védbástyáinak tekintett intézményt. Zala vármegye, ha nem mindig egyértelműen is, a rendi sérelmi politikáról a polgári célokra váltó reformnemesség bázisa volt. Szülötte a kehidai birtokos, az 1832/36. évi diétán feltűnő Deák Ferenc, aki az egerszegi megyeházból indulva lett Zaláéból „a Haza bölcse", mindenképpen ott van a 19. századi nagy magyar államférfiak között. Talán nem hat erőltetettnek, ha azt mondom: ő is oly állhatatosan küzdött a szűkebb pátria és a tágabb haza önkormányzatáért, mint 13. századi szerviens elei a bán ellen hozott ítéletük végrehajtásáért.

A história jeles alakjai, különösen az igazán nagyok, mindig is ki votak téve annak, hogy tevékenységüket az utókor egyik vagy másik irányzata saját szempontjai szerint értékelje; a történetírás, még inkább a historikus közírás újravívassa velük a megharcolt küzdelmeket, és saját mércéje szerint hirdessen „eredményt". Ha valakinek, hát Deák Ferencnek igazán volt része ebben a sorsban. Nem reformkori tevékenységéért vagy 1848-i igazságügyérségéért, hanem az elsősorban nevéhez fűződő, bár nyilvánvalóan nem egyszermélyi „alkotásáért", az 1867. évi kiegyezésért. Talán nem túlzok: Deák Ferenc értékelése az legutóbbi időkig a kiegyezés politikai és történeti mérlegének függvényeként alakult. Csak akkor kerülhetett vissza méltán megillető helyére, amikor a kiegyezés megítélése — a kutatások jelen állása szerint — valamennyire is nyugvópontra jutott. E „rehabilitációban" nagy szerepet vállalt Degré Alajos, aki mint a Zalai Gyűjtemény egyik szerkesztője arra vállalkozott, hogy a sorozat 5. darabjaként 1976-ban *Tanulmányok Deák Ferencről* címmel a pálya egészét — ha nem hiánytalanul is — átfogó tanulmánykötetet tegyen közzé. Hozzájárult nem csupán hősének, hanem a kiegyezés körüli viták tisztázásához is. Gondolok itt különösen Hanák Péternek *Deák és a kiegyezés közjogi megalapozása (A Pragmatica Sanctio újraértelmezése)* című tanulmányára, amely meggyőzően mutatja a *perszonális unió* melletti jogtörténeti érvelés váltakozásait, melyek végül is de facto egy *reális unió* elfogadásához és elfogadtatásához vezettek. „A Monarchia fennmaradásának és biztonságának — írja Hanák — minden más érdek fölé emelt elve, a szemérmesen sajátos, szoros perszonáluniónak nevezett reálunió elfogadása, de ezen belül Magyarország alkotmányos belügyi önállósága, politikai és területi integritása — ez a Pragmatica Sanctio fokozatosan kiteljesedett újraértelmezésének végeredménye" (330). Hogy miért választották Deákék a közvetlen politikai megegyezés helyett a „többlépcsős" megoldást, ráadásul egy rávoli, barokkos fordulatokban gazdag, ellentétesen értelmezhető törvényt téve a „kiegyenlítés" alapjául, Hanák magyarázatához, mely szerint az 1848. áprilisi törvénykönyvre nem volt kívánatos közvetlenül alapozni, hadd tegyem hozzá, hogy a régi jogokra, törvényekre hivatkozni, bevett gyakorlata volt annak a nemesi reformmozgalomnak, melyből Deák Ferenc is kinőtt. S ez nem is csupán magyar jelenség. A „gutes altes Recht"-re hivatkoztak pl. az 1815—1819. közötti alkotmányos küzdelmükben a jórészt patrícius-polgári württembergi rendek is, mikor fölléptek a fejedelem által „adományozott", a történetinél sokban demokratikusabb, ám a tartománygyűlés pénzügyi jellegű jogait elkonfiskáló alkotmány ellen, amely végül is megbukott. A „régi jó jog" középkorias előnye tehát még a haladóbb délnémet államban is

*Ruszoly József* egyetemi tanár, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

szerepet játszott. Hát még nálunk, ahol végül is ez volt az egyetlen lehetséges eszköz az 1848-i alapnak, ha nem is törésmentes, visszaszerzésére.

*2.* A kiadótól kapott fölkérésre a kiegyezés „újabb" historiográfiájának jogtörténeti szempontú vázolását ígértem. A történetírás történetében óhatatlanul van újraértékelő jelleg, melybe igazán annak érdemes belevágni, aki maga is a témakör kutatója. Én viszont e kor választási rendszerét kutatom. Hogy mégis *erre* vállalkoztam, elsősorban az a cél vezérelt, hogy tudományszakom, az állam- és jogtörténet számára megkíséreljem áttekinteni mindazt az újonnan föltárt historikus tényanyagot, amely életszerűbbé, dinamikusabbá tehetné eddigi, alapjában véve magán a törvényen, az *1867: XII. törvénycikken* nyugvó tan- és kézikönyvbeli ismereteinket, egyszersmind kijelölné a jogtörténészi kutatásra váró részterületeket.

A kiegyezés egyre bővülő irodalmában kitüntető helye volt a centenáriumnak, amely elég sok történészt késztetett kutatásra, állásfoglalásra. A Monarchiának később szocialista útra lépő utódállamaiból a történészek érdeklődése a dualizmus rendszerének (újra)értékelése iránt két konferencián (Prága, 1955; Budapest, 1958) is megnyilvánult. Ez utóbbiról *Studien zur Geschichte der Österreichisch—Ungarischen Monarchie* (Akadémiai, 1961) címmel a marxista fölfogás szempontjából különösen jelentős tanulmánykötet látott napvilágot. Ebben jelent meg ugyanis Sándor Vilmosnak a Magyarország „félgyarmati függésének" teóriájával leszámoló, Hanák Péternek a dualista rendszer alapvető tényezőit számba vevő s Komjáthy Miklósnak a közös minisztertanács intézményét mintegy fölfedező tanulmánya.

A centenáriumhoz kapcsolható az 1965-i csehszlovák—magyar (középeurópai) jogtörténész konferenciának a pécsi jogi kar kiadványaiban közzéadott anyaga *(Die Freiheitsrechte und die Staatstheorien im Zeitalter der Dualismus.* Pécs, 1966), valamint a *Jogtörténeti tanulmányok* 2. kötete (Közgazdasági és Jogi, 1969), mindkettő Csizmadia Andor szerkesztésében; ezekben is számos, a kiegyezéssel szorosabban-lazábban összefüggő kisebb tanulmány olvasható.

Bécsben, Münchenben és Pozsonyban gyors egymásutánban majdnem azonos címmel három tanulmánykötet is megjelent. A Peter Berger szerkesztette *Der österreichisch—ungarische Ausgleich von 1867. Vorgeschichte und Wirkungen* (Verlag Herold, Wien — München, [1967]) c. kötet a Forschungsinstitut für den Donauraum nevű intézményben tartott előadásokat tartalmazza; kevés új kutatási eredményeihez „méltó", enyhén osztrákos hangsúlyokkal, némely tanulmányaiban konzervatív szemlélettel. A müncheni Südostdeutsche Historische Kommission könyvsorozatának 20. köteteként Theodor Mayer által kiadott *Der österreichisch—ungarische Ausgleich von 1867 Seine Grundlagen und Auswirkungen* (Verlag R. Oldenbourg München, 1968) c. tanulmánygyűjtemény a magyar jogtörténész számára több új kutatási értéket rejt, s ámbár a magyarbarátsággal nem gyanúsítható Harold Steinacker emlékének ajánlották, tanulmányai többségükben igen tárgyilagosak. Az akkor már hamburgi professzor Otto Brunnerén *(Der österreichisch—ungarische Ausgleich von 1867 und seine geschichtlichen Grundlagen)* látszik a tapasztalt alkotmánytörténész keze nyoma, a gráci Berthold Sutter pedig a tízévenként megismétlődő „kis" kiegyezéseket tárgyaló tanulmányában *(Die Ausgleichsverhandlungen zwischen Österreich und Ungarn 1867—1918)* friss kutatási eredményekre hivatkozva jó példát ad, hogyan lehet oly kényes kérdésről is mint a kvóta, tárgyilagosan írni.

*Der österreichisch—ungarische Ausgleich 1867* címmel Ludovit Holatik szerkesztésében megjelent tanulmánykötet (Verlag der Slowakischen Akademie der Wissenschaften, Bratislava, 1971) a Pozsonyban 1967. augusztus végén, szeptember elején rendezett nemzetközi konferencia 43 referátumát s a hozzájuk kapcsolódó viták anyagát tartalmazza több mint ezer lapon. A főreferátumokat Josef Polisensky (Prága), Robert A. Kann (New Jersey) és Fran Zwitter (Ljubjana) tartotta. Számos magyar történész is részt vett, a kiegyezési törvénynek a létrejöttéről mindazonáltal a pozsonyi jogtörténész Martin Vietor szólt *(Die Beschaffenheit der Ausgleichgesetze).*

Noha a hazai folyóiratok a három közül egyiket sem ismertették, ehelyütt *post festa* aligha bocsátkozhatnék részletesebb méltatásukba. Azt a benyomásomat azonban az általánosítás veszélyével számolva sem hallgathatom el, hogy a különböző nemzeti megközelítésekből valahogyan mindig a „deákista" magyarok húzzák a rövidebbet; olykor az osztrák történészektől is, méginkább a többi udótállambeli szakemberektől, akik a kárvallott szláv és román nációk történeti panaszának tolmácsolói az egykori „uralkodó nemzet": a magyarság ellenében. A magyar történészek, ha vitatják is némely téziseiket, alapjában véve nem képesek változtatni ezen a helyzeten.

A magyar történetírásban a kiegyezésnek és a vele létrehozott dualista rendszernek a kutatása, földolgozása és vitatása igazán 1956 után kezdődött el. Nagy szerepet játszott ebben Hanák Péter. Az ő *Magyarország a Monarchiában* c. tanulmánykötetében (Gondolat, 1975) is közreadott dolgozatai, előadásai: *A dualizmus válságának problémái a XIX. század végén* (1959), *Historizálás és történetiség a kiegyezés vitájában* (1973—1974), *Magyarország az Osztrák—Magyar Monarchiában. Túlsúly vagy függőség?* (1971) egy új, a kiegyezéssel inkább megbékélő, társadalom- és gazdaságtörténeti megalapozottságú történetírói iránynak az alapvetései.

*3.* A Valóság 1973. és 1974. évfolyamaiban megjelent, említett tanulmányában fölvázolta a kiegyezés marxista történeti értékelésének fejlődésvonulatát, amely Révai József történetpublicisztikai munkásságával kezdődött. Van Leninnek egy mondata, melyet a marxista szerzők a téma kapcsán többször idéztek: „Ausztriában a polgári demokratikus forradalom 1848-cal kezdődött, és 1867-tel fejeződött be." Ausztria itt a Monarchiát jelenti, tehát Magyarországot is érteni kell rajta, de nem ez a lényeg, hanem az, hogy 1848 és 1867 — bizonyos általánosítással és történeti távlatból — együvé tartoztak. Hanák meggyőzően mutatja be, hogy Révai József 1932-ben még erre alapozta a marxista értékelést. „Mennyiben jelentett a 48, ill. a 67 utáni fejlődés *szakítást* 48-cal? — idézi Révait. — Annyiban, hogy kompromisszum jött létre Ausztriával, de amennyiben valóban 48 tette lehetővé a nemesi réteg polgári funkcióinak gyakorlását, annyiban nem jelentett szakítást, és a magyar 67-esek *joggal* hivatkoztak arra, hogy ők az igazi 48-asok". A kommunista teoretikus, mint Hanák részletesen bemutatja, ezután fokozatosan távolodott el az 1848 és 1867 közötti kontinuitás eszméjétől, olyannyira, hogy 1948-ban, a centenáriumkor már *törést* látott 1848 és 1867 között, s a még 1944-ben is *reális kompromisszumnak* vélt alkut pedig ekkor már a „hazaáruló nagybirtokosok uralmának restaurációja" megfogalmazás váltotta föl. Révai, ha historizált is, nem volt törté-

nész, ítéleteit nyilvánvalóan saját kora, a nemzetközi és hazai antifasiszta küzdelem, majd a fölszabadulás utáni koalíciós korszak politikai törekvései befolyásolták.

Az ötvenes években *A magyar nép története* c. összefoglalás, melyből sokan tanultuk történelmünket, egyenesen *árulásnak* tüntette föl a kiegyezést, mivel — úgymond — „a magyar uralkodó osztályok" lemondtak a nemzeti függetlenség jókora részéről. Mintha a dualizmus korának függetlenségi párti ellenzékisége újult volna föl ebben is, a Mód Aladár által fölelevenített „gyarmati függés" emlegetésében is.

Messze vezetne, s nem is föladatom elemezni, hogy a mély gyökerekből táplálkozó Habsburg-ellenes, protestálóan kurucos, függetlenségi beállítottságú történelemszemlélet, amely históriánkat a forradalmak és szabadságháborúk hegyvonulataként ábrázolta, és amely végeredményben a radikális *ellenzékiségnek* látszott kedvezni, hogyan volt összeegyeztethető a vele szöges ellentétben lévő akkori politikai gyakorlattal. Az ellentmondás olyannyira nyilvánvaló, hogy a kérdésben a válasz is: sehogyan. Ha visszaemlékezünk a korszak nagy történeti évfordulóira: Kossuth Lajoséra (1952) vagy II. Rákóczi Ferencére (1953), ezek is a meg nem alkuvó, szabadságharcos államférfiak kultuszának szóltak, mintegy sugallván az „árulás" fenyegető voltát. Ártottak is vele, különösen Kossuthnak.

A magyar történészek 1956 után két ízben is vitát rendeztek a kiegyezésről és rendszeréről; az elsőt még 1960-ban, a másodikat pedig a tízkötetes nagy összefoglaló polgári kori köteteinek előkészítésére 1969-ben; ez utóbbinak az anyaga *Vita Magyarország kapitalizmuskori fejlődéséről* címmel (Akadémiai, 1971) meg is jelent. Hanák Péter 1969-ben — a korábbi történetírásra is hivatkozva — leszögezte: „a kiegyezés az öröklött és közvetlenül meglévő körülmények, az európai, a monarchiai és a magyarországi erőviszonyok között *reális kompromisszum* volt, annak ellenére, hogy csupán időlegesen és tökéletlenül rendezte a soknemzetiségű birodalom polgári átalakításának állami formáját és politikai viszonyait" (21—22).

Szabad György még 1960-ban elsősorban az 1918-ban bekövetkezett következményeire hivatkozva retrográdnak ítélte a kiegyezést, melyből a magyarságra sokkal súlyosabb hátrányok származtak, mint előnyök. Mégis mint végrehajthatót reálisnak tartotta, ám elkerülhetetlenségét kétségbe vonta. *A forradalom és a kiegyezés választútján (1860—61)* c. rendkívül alapos, nagymonográfiájával (Akadémiai, 1967) maga is sokban hozzájárult 1867 előzményeinek forráshű történeti kimunkálásához. Más munkáiról itt nem szólva említem meg, hogy ő írta a tízkötetes sorozat *Magyarország története 1848—1890* című 6. kötetében (Akadémiai, 1979) az *Önkényuralom kora (1849—1867)* c. második részt, amely a kiegyezést is tárgyalja. Megfogalmazása szerint: „Deák az 1860-as években mindenekelőtt azért sodródott fokozatosan a Habsburg-hatalommal kötendő politikai kommpromisszum útjára, mert — Kossuthtal ellentétben — nem tudott eljutni a liberális reformerségtől a polgári demokratizmusig. Így képtelenné vált a nagybirtokos arisztokrácia uszályából a reformkorban kiszakadt haladó nemesség szövetségi politikájának megújítására, elengedhetetlen korszerűsítésére és a nemzetiségekre való kiterjesztésére. Pedig ez volt a feltétele annak, hogy bel- és külpolitikai félelmeit oszlató támaszt remélhessen az állami önrendelkezés biztosításáért és az alkotmányos berendezkedés kiépítéséért folytatandó küzdelem minden eshetőségére" (731—732). Minden eshetőségre: a forradalmira is.

A kiegyezés tartalmi ismertetését a szerző tömör *értékeléssel* kezdi, megadván ezzel nem csak a maga, hanem a ma történetírásának is a megítélés kiinduló pontját. „A kiegyezés, ez a birodalom egyik felében az osztrák—német, a másikban a magyar politikai vezető rétegek hegemóniáját biztosító kompromisszum, amelynek nemcsak a létrejötte, hanem a fenntartása sem a viszonos érdekek kölcsönös méltányolásán alapult csupán, hanem a »királyok végső érvét«, a fegyveres erőt szilárdan a kezében tartó uralkodó abszolutisztikus szerepének elismerésén, a Habsburg-birodalmat dualista (kétközpontú) államalakulattá formálta" (764). Nem kevésbé fontos megállapítása, hogy a kiegyezés mint az önkényuralmi rendszer fölszámolása, egyszersmind a polgári forradalom kompromisszumos lezárása a pillanatnyi viszonyoknak megfelelően, „a liberalizmust konzervativizmussal társította a polgári demokratikus előretörés megakadályozására, az osztrák— német és a magyar vezető rétegek politikai hegemóniára formált igényét pedig egymással együtt élő népeknek a birodalom mindkét felében jelentkező önkormányzati törekvései ellenében" (767). Ezek a *követelmények szintjén* megfogalmazott értékelések különösen nagy súllyal esnek a latba akkor, ha mi már ismerjük, amit a kiegyezők nem tudhattak: a következményeket. A Monarchia robbanásszerű szétbomlását, amely éppen a magyarság számára volt, máig hatóan, a legsúlyosabb.

Szabad György értékelése árnyalt, az egyoldalú függőségeket Hanákénál mégis erősebben hangsúlyozza. Kérdés csupán az, hogy az igényelt, polgári demokratikus, a nemzetiségiekre is kiterjedő másfajta megoldás volt-e legalább annyira reális alternatíva az 1860-as években, mint a ténylegesen megtörtént kiegyezés.

*4.* 1867 centenáriuma a kiegyezés megkötéséhez szorosan kapcsolódó néhány magyar munka közzétételét is eredményezte. Galántai József *Az 1867-es kiegyezés* (Kossuth, 1967) c. kis könyve inkább a belpolitikával foglalkozott, Kovács Endrének az *Ausztria útja az 1867-es kiegyezéshez* c., nagyobb munkája (Kossuth, 1968) az európai környezetet is bemutatta. Somogyi Éva, aki előbb a „sógorság" sajátos parlementi képviseleti rendszerét tárta föl *(Választójog és parlamentarizmus a dualizmuskori Ausztriában.* Akadémiai, 1968), utóbb *A birodalmi centralizációtól a dualizmusig. Az osztrák—német liberálisok útja a kiegyezéshez* címmel (Akadémiai, 1976) a központi kormányzatnak, valamint a Reichsrat-ban résztvevő osztrák—német pártoknak a kiegyezés előkészítésében játszott szerepét vizsgálta, figyelmet szentelve a magyar liberálisokkal való kapcsolataikra, kapcsolatfölvételi törekvéseikre.

Galántai József terjedelmében, forrásaiban jól kibővítve *A Habsburg-monarchia alkonya. Osztrák—magyar dualizmus 1867—1918* (Kossuth, 1985) címmel fejlesztette tovább majd két évtizeddel ezelőtt megjelent művét. Szembeötlő hiányossága, hogy az 1967. évivel szemben lemondott e két évtizedben rendkívül megélénkült dualizmusviták átfogó kritikai értékeléséről.

Sok más magyar történész, jogtörténész is foglalkozott e témakörrel az elmúlt két-három évtizedben, akiknek munkáit itt nem említhetem. A politikatörténetben Diószegi Istvánnal mégis kivételt kell tennem, ő ugyanis munkáiban, köztük a *Hazánk és Európa* c. tanulmánykötetében közzétett tanulmányaiban (Magvető, 1970) nem csupán a diplomáciatörténetben ért el eredményeket, hanem a kiegyezés érle-

lődésének magyar feltételeiről is figyelemre méltó megállapításokat tett. 1967. októberi, *A kiegyezés — magyar szemszögből* című gráci előadásában megállapította pl., hogy a „magyar politikai nacionalizmus" a reformkor óta nem a Habsburg-birodalomtól való elszakadásra, a függetlenség kivívására törekedett, hanem a birodalmon belüli „különállás, integritás, szupremácia" volt a célja. S az 1867: XII. tc. ki is elégítette igényeit: „a birodalmon belüli magyar különállást, a történelmi Magyarország területi integritását és a Szent István-i államtest fölötti magyar szupremáciát" (151). A nemzeti célok mérsékelt megfogalmazására a különösen hangzó „ausztro-hungarizmus" kifejezését használta a Monarchiával megbékélő 19—20. századi magyar irányzat jelölésére (134).

5. Deák Ferenc *Adaléka,* miként a Pragmatica Sanctió-val kapcsolatos viták egésze, a kiegyezés előkészítésekor is s később is egy alapkérdésre kereste a választ: Magyarország vagy teljesebben véve „Szent István koronája országainak" és a Habsburgok birodalmának viszonyára. A magyar liberális álláspont — legáltalánosabban véve — a Pragmatica Sanctio *(1723: I—III. tc.)* és az 1848. április 11-én szentesített törvények alapján egyaránt csak az uralkodó közösségére épülő perszonális uniót ismerte el. A magyar törvényekből általában hiányzott is annak kimondása, hogy hazánk ezen túlmutató kapcsolatban volna az örökös tartományokkal, Szent Vencel koronájának országaival vagy a Habsburg jogar alá tartozó más területekkel, noha a dikasztériális igazgatás a 16. századtól mutatott ugyan jeleket, amelyek intézményes kapcsolatra vallottak. Ilyen volt pl. az alsó-ausztriai kamara illetéktelen magyarországi térnyerése, vagy annak külön hangsúlyozása, a törvényhozás által, hogy a kifejezetten magyar ügyekben a király a *magyar tanács* véleményét kérje ki, amelyből okszerűen következik, hogy voltak közös ügyeink is... Ma, amikor e kérdések végképp elveszítették politikai időszerűségüket, a magyar jogtörténetírásnak is nagyobb figyelemmel kellene lennie rájuk s általában arra, hogy I. Ferdinánd királlyá választása (1526) óta a rendi (törvényhozási) önállóság — vagy inkább különállás — milyen külső, „birodalmi" keretben vagy környezetben valósult meg. Ha csupán tankönyveinket, kézikönyveinket nézzük is, kétségtelenül megmutatkozik az eltérő szemlélet. Az osztrák szerzők újabban is a legtermészetesebb módon sorolnak be bennünket a „birodalomba". (Hermann Baltl: *Österreichische Rechtsgeschichte* — Leykam Verlag, Graz, 1979[4]. 141., 143., 179.; Wilhelm Brauneder — Friedrich Lachmayer: *Österreichische Verfassungsgeschichte.* Manzsche Verlags- und Universitätsbuchandlung, 1980[2]. 71., 73.) A magyar tankönyv egyedül az udvari dikasztériumoknál sejteti, hogy ezeknek hatásuk volt Magyarországra is. Ha e befolyás illegális volt is: *volt,* ténylegességének tagadásával államtörténetünk egy nagyon is reális elemét minősítjük mintegy meg nem történtnek. Amikor meg elismerjük, különösen II. József reformjaiban, akkor a magyar (rendi) szemlélet mondatja velünk, hogy ezek az abszolutizmus eredményei lévén, a magyar törvényekkel szembenállottak, miért is kiiktatandók (voltak). Ha valaki végigolvassa a *Magyar állam- és jogtörténet* tankönyvét, az a benyomása támadhat, hogy Magyarország önállósága mindvégig töretlenül érvényesült, temészetesen a tágan vett (neo)abszolutizmus korát kivéve, az 1867: XII. tc.-ben konstruált közös ügyek, közös szervek tehát tulajdonképpen friss keletűek voltak. Az *Egyetemes állam- és jogtörténet,* amely a 16. századtól bővebben szól „Ausztriáról", ugyancsak hallgat közjogi, legalábbis közigazgatási jellegű kapcsolatainkról.

A két oldal összekapcsolása, noha történetileg alapjában véve föltárt kérdésekről van szó, alkotmánytörténetileg nem egyszerű. Nem csupán arról van itt szó, hogy a magyar történeti legalítás talaján nyilvánvalóan törvénysértő gyakorlatot utólag sem ismerhetünk el jogszerűnek (ámbár ez megtörténtét nem befolyásolja), hanem arról is, hogy kérdéses: az uralkodón (a dinasztián) kívül kivel vagy mivel volt kapcsolatban a Magyar Királyság. Az uralkodó (a dinasztia) kormányszékeivel fogta össze szorosabban vagy lazább formában tartományait, országait, melyeknek egymással való kapcsolata is visszatükrözte ezt. Még a szorosan vett osztrák örökös tartományok rendi összekötettése sem volt állandó, hanem az „általános tartománygyűlések" *(Generallandtag)* viszonylag ritka alkalmaira korlátozódott. Ilyen jellegű, államjoginak mondható kapcsolataik viszont a magyar rendeknek sem velük, sem a Habsburg-jogar alatti többi országgal nem voltak.

A Habsburg-monarchia Harold Steinacker és Otto Brunner értelmezése szerint mégis „eine monarchische Union von Ständestaaten", azaz „rendi államok monarchista uniója" volt, amely az uralkodó azonosságán kívül „államkapcsolatot" *(Staatenverbinung)* létesített a rendi államok között. Tegyük hozzá: annak kimondása, hogy ez perszonális vagy reális unió-e, részint e kapcsolat jellegétől, részint megítélésétől függ. Míg a központosításra, majd abszolutizmusra törekvő uralkodó inkább szorosabbra igyekezett fűzni a kapcsolatokat „tartományai" között, a rendek érdekei partikulárisak, rendi értelemben vett „nemzetiek" voltak.

A Német-Római Birodalmon belül kialakult két nagy abszolutista államkonglomerátum: Brandenburg-Poroszország és „Ausztria" egyaránt azt mutatja, hogy a rendiség megmaradt provinciális-tartományi szinten, egyre csökkenő jogállással anélkül, hogy a tartományi rendek intézményesen és tartósan összefoghattak volna. A Habsburg-monarchiában a rendek és képviseleti szerveik sorsa nem volt egyforma. Miközben az örökös tartományok és a cseh korona országainak rendi gyűlései a 18. századtól formálissá váltak, a magyar (és erdélyi) rendek megőrizték szerepüket, s a polgári célokért való küzdelemben lefolyt reformkor után maguk alkothatták meg a népképviseleti rendszer alapjait. E (jog)folytonosság jutott kifejezésre az 1848-i pozsonyi és kolozsvári törvényekben.

Otto Hintze rendi tipológiája, amely különbséget tesz Európa középső részének és peremvidékeinek rendi gyűlései között, elvi magyarázatot is ad erre az eltérésre. Míg ugyanis az egykori klasszikus frank hűbéri területeken viszonylag gyönge, az uralkodói abszolutizmus által előbb-utóbb megszüntetett vagy háttérbe szorított, kuriális rendszerű rendi gyűlések voltak, a peremvidékeken, ahova Angliát éppúgy odaszámítja, mint Magyarországot vagy Lengyelországot, a rendiség túlélte az abszolutizmust, vagy ez utóbbi be sem következett. Az angol parlament a magyar országgyűléssel annyiban legalábbis azonos csoportba tartozik, hogy mindkettő megszakítás nélkül váltott át rendi képviseletből népképviseletre. Ha reformországgyűléseinket az önmaguk árnyékát jelentő örökös tartományokbeli Landtagokkal összevetjük, önként adódik a különbség. Ebben persze nem csupán a „központi terület" és a „peremvidék" közti eltérés játszik közre, hanem az

is, hogy az örökös tartományok összességükben sohasem képviseltek olyan államegységet, mint a tartományiságot alapjában nem ismerő, már a középkorban „unitárius" államiságú Magyarország. A cseh korona országai e tekintetben, különösen a fehérhegyi csatával (1620) „megalapozott" 1627. évi „megújított országrend" után az örökös tartományokkal mutatnak hasonlóságot. „Bohémia általános országgyűlésének" *(bömischer Generallandtag)* 19. századi követelése, amely Csehország, Morvaország és Szilézia egyesítését célozta, a Palacky-féle „cseh államjog" fő törekvése volt ugyan, ám nélkülözte a közelebbi történeti előzményeket. Arról nem is szólva, hogy a „nemesség", amely jelentős részben különben sem cseh, hanem túlnyomóan német volt, a magyarországihoz (és erdélyihez) viszonyítva politikailag sokkal gyöngébb volt.

1848/49-ben mindebből következett, hogy míg a Monarchia nyugati fele egymás után kapta oktrojált alkotmányait, a pozsonyi és kolozsvári országgyűlések maguk alkották meg az átalakítást célzó törvényeiket, köztük azokat, amelyek szavatolták az ország területi integritását és a Pragmatica Sanctión alapuló perszonális unióra épülő függetlenségét.

*6.* Közkeletű, még annak idején keletkezett fölfogás szerint a kiegyezés a mindkét oldalon soknemzetiségű Monarchia két nagy történeti nemzetének a német-osztráknak és a magyarnak az alkuja volt a többiek kárára. A kiegyezést a két monarchiarészben további „kis kiegyezések" követték. Bécsből nézve a Lajtán túl a horvátokkal, a Lajtán innen pedig a galíciai lengyelekkel. A szláv nemzetekkel való trializmus, amelynek magvát a cseh tartományokkal való kiegyezés alkothatta volna, kísérleti szakaszában elbukott (1871), nem kis részben gr. Andrássy Gyula ellenzése miatt. A *nemzetiségi föderalizmus,* ahogyan összefoglalólag e törekvéseket utóbb a szlovén Fran Zwitter is nevezi, megbukott a két uralkodó nemzet ellenállásán. Valamennyi más nemzetiségnek a jogállását — az önkormányzatot élvező Horvát-Szlavónország és Galícia kivételével — saját, belső nemzetiségi törvények szabályozták. Ausztriában az 1867. decemberi XIX. alkotmánytörvény, amely a kremsieri alkotmánytervezet alapján államalkotó tényezőnek ismerte el őket, ám individuális jogaikról viszonylag keveset szólt, nálunk az 1868: XLIV. tc., a nem etnikai vagy nyelvi alapú magyar politikai nemzet fogalmából kiindulva nyelvhasználati, művelődési jogokat nyújtott a nem magyar ajkúaknak, anélkül azonban, hogy méltányolta volna területi autonómiára való igényüket. Ezt ugyan a túloldalon sem ismerték el, ám az ottani tartományi széttagoltság a nem területi alapú ún. kulturális autonómia számára is több lehetőséget kínált. Az újabb irodalom általában kedvezőbben — az osztrák kifejezetten kedvezően — ítéli meg az ottani nemzetiségi jogok érvényesülését, míg nálunk általánosan el van fogadva az az angol-amerikai szerzők által is képviselt túlontúl sommás nézet: a magyarországi nemzetiségi törvényt nem hajtották végre. (Vö. C. A. Macartney: *Das ungarische Nationalitätengesetz vom Jahre 1868.* In: Der öst.-ung. Ausgleich... Red. Berger. 228.) Tudtommal erre vonatkozó alapkutatások eddig még nem is folytak. Ha a nemzetiségi pártok egykorú panaszaiból erre lehet is következtetni, egzakt történeti kutatások nélkül, amelyek pl. választ adhatnának a megyei és községi hivatalos nyelvhasználatra, ez *így* általánosságban nem fogadható el. *Erdély története*-nek 3. kötete mindenesetre azt mutatja, hogy az 1870-es években, a törvényhatóságok átszervezése időszakában pl. még komolyan vehették e törvényt.

A történeti irodalom meg-megismétli a hazai nemzetiségi pártok képviselőinek azt a panaszát is, hogy a kiegyezés nélkülük, sőt ellenükre történt, hiszen ők előbb kívánták a nemzetiségi viszonyok belső rendezését, és csak utána az új osztrák—magyar közjogi viszony kialakítását. Az erdélyi románok ugyanez okból ellenezték az 1866-ban megújított uniót Magyarországgal. Deák és a magyar liberálisok eszerint tehát nem az országot: csak a magyarságot képviselhették.

A csonka országgyűlésnek 1861 augusztusában, a törvényhatósági és községi testületi önkormányzati szerveknek ez év novemberében való fölosztalása után a szűkebb értelemben vett Magyarországon nem voltak politikai képviseleti orgánumok. Nagyszebenben 1864-ben összeült ugyan a magyar képviselők nélkül a Landtag, sőt csonka voltában is elküldte képviselőit a birodalmi centralizmus jegyében fogant februári pátens szervezte Reichsratba, a távolmaradó magyar képviselők nélkül viszont valójában nem képviselhette Erdélyt.

Kit vagy mit képviselhettek hát Deákék 1865-ben? Magukat, osztályukat, a magyarságot vagy az országot? Szerintem az országot is, a törvényellenesen fölöszlatott csonka országgyűlés jogán. 1865. december 14-től e kérdésföltevés különben is túlhaladottá vált; ettől kezdve ugyanis az újraválasztott országgyűlés vette át ezt az ügyet is, s ha benne a magyar vezető politikusoknak, mindenekelőtt Deák Ferencnek kiemelkedő szerepük is volt, nem lehet tagadni, hogy ettől kezdve a kiegyezés a hazai törvényhozás ügyévé vált. Azé az országgyűlésé, melyben ott voltak a nemzetiségi képviselők is. Kár, hogy nem kötöttek velük előzetes egyezséget, ám amit az 1868: XLIV. tc.-ben megkaptak, az sem lett volna kevés.

Az is hozzátartozik a történeti realitásokhoz, hogy hazánk — Horvát-Szlavonország és Erdély történeti különállását nem tekintve — korábban sem ismerte a tartományi, kivált nemzetiségi alapon szervezett tartományi széttagoltságot. Milyen jogon lehetne Deákék szemére vetni, hogy éppen amikor a közjogon kívül semmilyen más fegyverük nem volt, úgy kezdjék vagy folytassák a kiegyezést, hogy előtte vagy közben fenekestül fölforgassák a hagyományos önkormányzati rendszer alapjait? Újabb forradalom nélkül módjuk sem lehetett volna erre, az emigráns Kossuthtól elfogadott nemzeti-nemzetiségi alapon nyugvó autonómiarendszer kiépítésére. Ahistorikusnak vélek minden olyan okoskodást, amely a Deák, Eötvös és Andrássy képviselte magyar politikai vezetőréteg szemére veti, hogy eleve *nem* egyezett meg a hazai nemzetiségiekkel, kielégítve autonómiaigényeiket.

Messze vezetne, ha ehelyütt részletesebben méltatnám a Robert A. Kann amerikai osztrák történésznek a reprezentatív *Die Habsburgermonarchie 1848—1918* c. gyűjteményes munka második kötetében (Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, 1975. 1—56.) *Die Habsburgermonarchie und das Problem des übernationalen Staates* címmel a „nemzetekfölötti államról" kifejtett nézeteit. Csak megemlítem, hogy szerinte a Monarchia 1527 óta *ennek* tekinthető, s azt fájlalja, hogy a nemzetiségi föderalizáció elmaradt. Csak ez menthette volna ugyanis át az 1918 utáni időbe.

*7.* Az újabb történeti irodalom is behatóan foglalkozik a közös ügyek, benne a közjogi kérdések: a külügy, a hadügy, a rájuk vonatkozó pénzügy, valamint szervezeti megoldásuk részle-

teivel. A kérdések alkotmánytörténeti alapjait vizsgáló szerzők alig mennek túl a törvényi szabályok ismertetésén, összehasonlításán, míg a politikatörténet művelői mérlegelik ezeknek a Monarchia két fele közötti súlyelosztódását.

Ami az intézménytörténetet illeti, hadd utaljak mindenekelőtt arra, hogy a törvényi szabályozás mind a magyar országgyűlés részéről, mind a szűkebb Reichsrat részéről külön-külön törvényben történt. Csupán az kapcsolta össze őket, hogy mindkettőt Ferenc József szentesítette itt királyi, ott császári minőségben. A tárgyalások idejére fölfüggesztett Reichsrat kész helyzet elé került, hiszen, ha kisebb-nagyobb eltéréssel is, mégis a magyar országgyűléssel kialkudott intézményeket kellett törvénybe iktatnia. Mintegy kárpótlásul lehetőséget kapott a magyar kiegyezési törvényben kifejezetten föltételként állított parlamentáris intézmények bevezetésére, amit a delegációs törvénnyel egyidejűleg az 1867. decemberi alaptörvényekben meg is tett. Osztrák részről ezt általában ritkán emlegetik; egyedül Hans Mommsen heidelbergi történész az, aki az ebben való magyar „közreműködést" elismeréssel nyugtázza *(Die Rückwirkungen des Ausgleichs mit Ungarn auf die zisleithanische Verfassungsfrage.* Der öst.-ung. Ausgleich... Red. Holotik. 353—379).

Érdemes fölfigyelni arra, hogy míg a magyar törvény, az 1867: XII. tc., a paritás elvére épülő dualizmust hangsúlyozva két külön államról szól, addig az osztrák törvény az „osztrák monnarchia országai (tartományai) közötti közös ügyekről és kezelésükről" beszél („die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die ihre Behandlung"). Ez az elvi megközelítésbeli különbség kisebb-nagyobb eltérésekben megnyilvánulva mindkét törvényen végigvonul. Egyik ilyen lényegi különbség volt pl. az, hogy a közös ügyek hátterét szolgáló *delegációk* (közösügyi bizottságok) a magyar törvény értelmében csak határozatokat hozhattak, míg az osztrák törvény törvényhozási joggal ruházta föl őket. Hogy a magyar törvény nem ment el eddig, annak oka: el akarta kerülni még a látszatát is, hogy a Monarchiának közös törvényhozó testülete, az 1861-i értelemben vett Reichsratja volna, bármilyen csökevényes alakban is. Minden ellenkező vélekedés ellenére ezek nem is váltak törvényhozó testülettévagy testületekké, ugyanis a törvényhozásnak vannak olyan kellékei (szentesítés, kihirdetés), melyeket határozataik soha sem kaptak meg.

A tényleges parlamenti háttér nélküli közös minisztérium(ok) hovatartozását is vitatják. Az osztrák törvény birodalmi szintű felelős kormánynak tekinti, a magyar viszont csupán a közös ügyek vitelére jogosított miniszterekről és minisztériumokról szól. Amint Hellbling is megállapítja, e hatalmi kérdését az idő a magyar törvény szellemében oldotta meg *(Das österreichische Gesetz vom Jahre 1867 über die gemeinsamen Angelegenheiten der Monarchie.* In: Der ost.-ung. Ausgleich... Red. Berger 74).

A három közös minisztérium tényleges parlamenti ellenőrzés nélkül közvetlenül az uralkodó személyéhez kapcsolódva a parlamenti rendszer abszolutisztikus elemeit erősítette. Ezek egyébként Ausztriában tartósabbnak bizonyultak, hiszen ott az 1867. decemberi alaptörvények 14. cikkelye szerint a császárt még a szükségrendelet alkotásának joga is megillette. Ezt is, a hadügyekkel kapcsolatos uralkodói jogosultságok fönntartását is alapjában véve csak Ferenc József személyével szokás kapcsolatba hozni, noha ezek az abszolutisztikus vonások sokkal mélyebben: a (feudális) abszolutizmus elméletében és gyakorlatában gyökereznek. Otto Brunner nyomán itt arra a monarchikus elvre *(monarchischer Prinzip)* utalok, amelynek Metternich-i megfogalmazása szerint (1819) a Német Szövetség tagállamaiban a hatalom nem osztható meg, az uralkodók kezében összpontosul, s csupán ők engedhetnek át belőle többkevesebb részt a képviseleti testületeknek. Az elv és gyakorlata túlélte a Német Szövetséget a Német Birodalomban és Ausztriában egyaránt; a polgári parlamentarizmus tiszta érvényesülésének a hiánya is erre vall.

Ami a hadsereget illeti, az 1867: XII. tc. úgy szól a „magyar hadseregről" mint a közös hadsereg kiegészítő részéről. Valójában *magyar* hadsereg sem előtte, sem utána nem volt: a császári és királyi haderőben voltak ugyan magyarországi, békeidőben túlnyomó részt itthon is állomásozó ezredek, a hadseregszervezés azonban nem nemzeti alapon történt. A m. kir. honvédség és túloldali párja, a k. k. Landwehr csupán alárendelt szerepet játszott. A „magyar hadsereg" kérdése a századforduló táján is sok vitára adott okot.

Egyik kiegyezési törvény sem tett említést *a közös minisztertanács* intézményéről, amely szűkebb — csak a közös miniszterek részvételével — és tágabb összetételben, a két kormányfő jelenlétében is ülésezett. Noha fontos ügyeket, mindenekelőtt a külpolitikai kérdéseket tárgyalt, ügydöntő szervnek nem, csak császári és királyi tanácsadó testületének tekinthető. Emellett bizonyos formai külsőségek is arra vallanak, hogy az 1848 előtti miniszteri konferenciák, valamint az abszolutizmus kori minisztertanácsok jogutódának tartható. Elnöke a közös külügyminiszter, aki egyben az uralkodóház minsiztere is volt; Beust még a birodalmi kancellár *(Reichskanzler)* címet is viselte, ez azonban utána megszűnt. Minden magyar tiltakozás ellenére viszont a cs. és kir. közös hadügyminiszter 1911-ig viselte a birodalmi hadügyminiszter (*Reichskriegsminister)* címet. (Vö. Johann-Christoph Altmayer-Beck: *Der Ausgleich und die k. u. k. bewaffnete Macht.* In: Der öst.-ung. Ausgleich... Red. Berger. 114.)

Természetesen nem az elnevezésben rejlett a dualizmus igazi mivolta, hanem a tényleges gyakorlatban. A magyar történészeknek — mindenekelőtt Hanák Péternek és Galántai Józsefnek — a kutatásai arra vallanak, hogy mind a szorosan vett, mind a gazdasági természetű közös ügyekben általában egyensúly alakult ki a két állam között, *az előnyök és a hátrányok kiegyenlítették egymást.* „Csupán" a hadügy volt az, amely — akár a közös hadügyminisztérium összetételét, akár a közös hadsereg tisztikarát nézzük is — Magyarország, különösen pedig a magyarság számára hátrányos volt. Arról nem szabad persze elfeledkeznünk, hogy ez a hadsereg az osztrák tartományok polgári hatóságai számára is idegennek hatott, hiszen vezetői és tisztikara révén nem osztrák-német, cseh vagy lengyel nemzetiségű, hanem mindenekelőtt monarchikus, dinasztikus: *schwarzgelb* intézmény volt.

*8.* Deák Ferenc *Adalék a magyar közjoghoz* c. vitairatának hasonmás kiadása az 1867. június 12-én kihirdetett kiegyezési alaptörvény 120. évfordulója előtt jelent meg. A jubileum nem kerek, az egybeesés véletlen, a kiegyezés ünneplésére különösebb okunk egyébként sem lehet. Annak, hogy a könyv újra való kiadása kapcsán a hatására létrejött kiegyezés újabb historiográfiáját áttekintettem, egyik oka csak az volt, hogy utalhassak a vele kapcsolatos kutatási feladatokra. Közülük a legszembeötlőbb éppen az, hogy a rész- és átfogó kutatá-

sok s földolgozások közepett sincs még olyan, a létrejött történetét Szabad György *Forradalom és kiegyezéséhez* hasonló mélységben és fontos részletiben föltáró, a törvény létrejöttét szövegkritikailag is végigelemző monográfia, mint amilyet e téma megérdemel. Szép jogtörténészi feladat volna megírása. Ami a közös ügyek gyakorlatát illeti, ez ugyancsak rejt éppen elég földolgozandó témakört. A legfontosabb talán mégis az lehet, hogy reálisan lássuk hazánk állását a Habsburg-jogar alatti államok között 1867 előtt és után.

*

A Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Deák Ferenc *Adalék a magyar közjoghoz* c. művének Kovács István gondozta hasonmás kiadásával kezdte el *A jogtudomány magyar klasszikusai* c. (első ízben) tíz kötetre tervezett sorozatát. A sorozat és kötet beharangozására 1987. május 27-én Zalaegerszegen az érintett társadalmi szervezetek, a kiadó, valamint a terjesztő vállalatok tudományos ülést tartottak. Ide készült az én „adalékom" is, melynek rendeltetése semmiképpen sem a kiegyezés újabb történeti-jogtörténeti irodalmának átfogó értékelése, hanem inkább néhány fontosnak vélt kérdés kiemelése. Hogy a témakör kutatása mi mindent tartogat még számunkra, azt jól mutatja Somogyi Éva friss tanulmánya, *A közös minisztertanács működése (1896—1907)*, melyet a Századok legújabb (!), 1985: 5—6. száma éppen most közölt. Kovács István magvas zárótanulmánya is méltatásra érdemes; másutt foglalkozom is még vele; jelen írásomba való utólagos beiktatása viszont megváltoztatta volna előadásjellegét.

*Vida Sándor*

## Fogyasztói véleménykutatás eredményeinek felhasználása az USA védjegyjogi ítélkezésében*

Mióta a „piros-fehér-zöld" címkével ellátott német eredetű szalámi forgalombahozatalát az NSZK Legfelsőbb Bírósága eltiltotta s ez a per olyannyira nemzeti üggyé kerekedett, hogy arról a Magyar Televízió, a napi sajtó és a jogi szakirodalom[1] is beszámolt, azóta a fogyasztói véleménykutatás eredményei tisztességtelen verseny miatti, valamint védjegyperekben való felhasználásának lehetősége a magyar jogásztársadalom előtt is ismertté vált.

Bár a fogyasztói véleménykutatás ilyen célú hasznosítása az NSZK bírói gyakorlatában és irodalmában is rangos helyet foglal el, nem szabad szem elől téveszteni, hogy olyan jogi technikáról van szó, amely nem német eredetű, azt német pszichológusok és jogászok „importálták" az USA-ból, majd németté „szelídítették". Ezért nincs is olyan német monográfia, amely azon kívül, hogy erről említést tesz, ne tenne összehasonlítást az USA ilyen ügyekben követett bírói gyakorlatával.[2]

Érdemes ezért ezt az amerikai bírói gyakorlatot a maga eredeti „vadságában" közelebbről is megvizsgálni. Függetlenül a kalanddal kecsegtető intellektuális kirándulástól, ez még gyakorlati hasznot is ígér: ha magyar vállalat pereskedik amerikai bíróság előtt (ami már önmagában véve is jóval költségesebb mint bármely európai országban) akkor ennek a jelentős többletköltséggel járó technikának legalább a létezéséről tudomással bír majd.

### *I. Polgári per az USA-ban*

A magyar polgári perben jártas jogász számára (de ugyanezt bízvást el lehetne mondani más európai jogászokról is) az amerikai peres eljárás több meglepetést is okoz.

Kezdjük azzal, hogy a „szereposztás" az amerikai perben gyökeresen eltér az európaitól: *más szerepe van a peres felek jogi képviselőinek, s más a bíróságnak.* Az USA-ban a per ura az ügyvéd, akinek tevékenysége csak részben felel meg a megbízotti tevékenységnek, sokkal inkább a vállalkozóéhoz áll közelebb. Megmutatkozik ez az ügyvéd haszonrészesedésében (a gyakorlatban ez rendszerint a per tárgyát képező követelés egyharmad részét jelenti, pervesztesség esetén viszont az ügyvédnek nem jár tiszteletdíj), valamint abban, hogy az ügyvéd jogosult saját tevékenységét reklámozni. A peres eljárást egészen a főtárgyalásig az ügyvédek irányítják (idézéseket bocsátanak ki, tanúkat hallgatnak ki, bizonyítékokat szereznek be, stb.) és előfordul, hogy a per éveken át folyik anélkül, hogy a bíró abban bármit is tenne, sokszor még a keresetlevelet sem látja.

De még a per főszakában, a főtárgyaláson is a *bíró nem vezeti a pert, annak csak egyszerű szemlélője,* aki „szabad folyást"[3] enged annak, s a legjobb esetben is csupán úgy viselkedik mint a választottbíró, vagy a *paterfamilias.* Vonatkozik ez persze a bizonyítási eljárásra, a tanúk kihallgatására is, amelybe a bíró csak akkor avatkozik be, ha a tanúhoz intézendő kérdés megengedhetősége felől kell dönteni.

A peres felek jogi képviselői, valamint a bíróság szerepei közötti ez az eltolódás, az ügyvédek nagyfokú anyagi érdekeltsége, az ebből következő quasi vállakozói tevékenység, a polgári pert sokszor annyira „elvadítja", brutálissá teszi, hogy ez nemcsak az európai, de gyakran még az amerikai jogászokra is sokkoló hatású. Az eredmény, hogy gyakran nem az anyagi igazság érvényesül, hanem „aki bírja marja" alapon az a fél kerül ki nyertesen, aki nagyobb anyagi áldozatra képes.

Az amerikai polgári per struktúrájának jellegzetessége, hogy a *bizonyítási eljárás két részre tagolódik:* az első rész a *bizonyítékokat feltáró eljárás* (discovery), a második a *főtárgyalás* (trial). Az első részben, a bizonyítékokat feltáró eljárásban a feleknek valamennyi, még rájuk nézve kedvezőtlen adatot is fel kell tárniuk, sőt el kell tűrniük, hogy perbeli ellenfelük náluk, irattárukban és egyebütt feltáró tevékenységet végezzen[4]. A bizonyítékokat feltáró eljárás során a peres felek jogi képviselői tanúkat hallgatnak ki (tanúnyilatkozatok beszerzése, szóbeli tanúkihallgatás) szakvéleménye-

---

*Vida Sándor* szaktanácsadó, Danubia Szabadalmi Iroda (Budapest).

* *Az Alexander von Humboldt Stiftung* támogatásával, a müncheni *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Patent, Wettbewerbs und Unheberrecht*-ben készített kutatási jelentés alapján.

[1] Az ítéletet ismerteti, valamint a magyar és német szakirodalmi megnyilvánulásokat összefoglalja *Vida* Sándor: A védjegy pszichológiai és jogi megközelítésben. Budapest, 1985. 190. old.

[2] Az újabbak közül vö.: *Ernst* Böhm: Demoskopische Gutachten als Beweismittel in Wettbewerbsprozessen. Frankfurt—Bern—New York, 1985; Roland *Knaak*: Demoskopische Umfragen in der Praxis des Wettbewerbs- und Warenzeichenrechts. Weinheim, 1986.

[3] „natural course" amint azt Jeremy *Bentham* mondja. Vö.: Benjamin *Kaplan*—Arthur von *Mehren*—Rudolf *Schaefer*: Phases of German Civil Procedure. 71 Harvard Law Review (1958) 1472 old.

[4] Ilyen discovery eljárásban feltárt bizonyítékok súlya alatt mondott le annak idején *Nixon* elnök (Watergate-ügy).

ket és egyéb bizonyítékokat szereznek be. Előfordulhat, hogy a bizonyítási eljárás e szakaszának egy része a bíró előtt történik előkészítő tárgyaláson (pre-trial), aholis már alkalom nyílik a félelmetesnek mondott keresztkikérdezésre (cross-examination) is, ennek főszereplői azonban persze ugyancsak az ügyvédek és a tanúk, nem pedig a bíró.

A bizonyítékokat feltáró eljárási szakot követően tűzi ki a bíróság a főtárgyalást (trial). Ez napokon, heteken át folyik, amelyen azonban a bizonyítás vonatkozásában sem a peres feleket, sem a bíróságot nem érheti már meglepetés, hiszen a bizonyítékok feltárása az előző perszakban befejeződött. Ezért az amerikai főtárgyalást több európai jogász színházi előadáshoz hasonlítja.

A peres eljárás szereplői közötti, ezt a sajátos szereposztást az amerikai (valamint az angol) jog azzal ellensúlyozza, hogy hallatlan aprólékossággal szabályozza a bizonyítási eljárást (rules of evidence). Ennek ezután az a következménye, hogy az amerikai jogban ismeretlen a bizonyítékok szabad mérlegelésének lehetősége, amelyet nálunk is, már európai országokban is a törvény biztosít a bíró számára.

### *II. Perbeli bizonyítás fogyasztói véleménykutatással*

Az amerikai polgári eljárásjog kötött bizonyítási rendszere (ellentétben a mi szabad bizonyítási rendszerünkkel) mellett a „frontáttörés"-re, vagyis a fogyasztói véleménykutatási jelentésnek bizonyítási eszközként való elismerésére az amerikai ügyvédek évtizedeken át folytatott következetes harca alapján került sor.

A peres felek ilyen jellegű bizonyítási indítványait korábban a bíróságok rendszerint abból a meggondolásból kiindulva utasították el, hogy a peres eljárás során szakértő tanúként kihallgatott kérdezőbiztosok (interviewer), valamint a véleménykutatási munka vezetője (survey director) nem közvetlen tudomás alapján, hanem csak a tesztalanyok válaszaira támaszkodva, vagyis hallomás (hearsay) alapján megismert tényekről tudnak a bíróságnak számot adni. Ebben az ítélkezési gyakorlatban csupán az ötvenes évek végén állt be fordulat, s ma már ilyen alapon (hearsay objection) a bíróságok nem zárkóznak el a fogyasztói véleménykutatás eredményeinek bizonyítási eszközként való elfogadásától[5], az az amerikai peres eljárásban polgárjogot nyert.

Az ítélkezési állandó gyakorlatot tükrözi a bírák számára kiadott perjogi kézikönyv[6] is, amely a fogyasztói véleménykutatásról már úgy emlékezik meg, hogy ha azt megfelelően (properly) végzik, akkor az *„a hagyományos bizonyítás hasznos segédeszköze lehet"*. Hasonló értelemben rendelkezik az Amerikai Államszövetség Bizonyítási Szabályainak Gyűjteménye[7], amelynek 703. cikke alapján elvileg megengedett a fogyasztói véleménykutatással való bizonyítás is, mint „tényeknek és adatoknak szakértői véleménnyel való bizonyítása".

Jelentős költségigénye ellenére ma már annyira elterjedt a fogyasztói véleménykutatással való bizonyítás a védjegy- és tisztességtelen verseny miatti perekben, hogy az utóbbi években több olyan ítélet is született, amely szerint a bíróság többek között azért tagadta meg az összetéveszthetőség megállapítását, mert a felperes azt nem bizonyította fogyasztói véleménykutatással. Így például két folyóirat címének összetéveszthetősége miatt indult perben a bíróság azt mondotta, hogy „...kellő idő állt volna rendelkezésre, hogy a viszonylag korlátozott piacon, amelyen mindkét terméket egyidejűleg forgalomba hozták, telefoninterjúkkal vagy más arra alkalmas módon véleménykutatást végezzenek, hogy annak alapján feltárják a fogyasztók reagálását. A fogyasztói véleménykutatással történő bizonyítás hiányából ezért a bíróság negatív következtetést vont le".[8]

A legutóbbi években hozott néhány ilyen hangvételű ítélet, amely szinte kötelezővé teszi a fogyasztói véleménykutatást, a negyven évvel ezelőtti ítélkezéssel szembeállítva persze már a másik végletet jelenti. Ezért nem is meglepő, hogy akadnak olyan amerikai jogászok, akik bírálják ezt a gyakorlatot[9]. Persze korántsem lehet azt állítani, hogy ez az excesszív gyakorlat általános volna, ezekben az esetekben inkább arról lehet szó: a bíróság arra törekszik, hogy elutasító határozatát minél több indokkal támaszsza alá. Az ilyen jellegű eseti döntések mindenesetre figyelemre méltó jelenséget képeznek, s némi általánosítással azt is mondhatjuk, hogy az amerikaiaknak a túlzásokra való hajlamosságát illusztrálják egy sajátos területen.

### *III. Az érdekelt forgalmi körök meghatározása*

Amikor az amerikai ügyvéd fogyasztói véleménykutatást rendel meg egy piackutató intézetnél, akkor első lépésként a lakosságnak azt a körét, az érdekelt forgalmi köröket — az alapsokaságot — kell meghatároznia, amelyet a kutatásnak át kell fognia. Ha ugyanis a véleménykutatás nem az érdekelt forgalmi körökből veszi a mintát, akkor a véleménykutatás eredményét a bíróság bizonyítékként nem veszi figyelembe, vagy pedig csak igen csekély értékű bizonyítékként.

Az érdekelt forgalmi körök, az alapsokaság meghatározásával kapcsolatos bírói elvárást szemlélteti egy a hatvanas években hozott, s a bírósági határozatokban ma is gyakorta visszatérő, ill. hivatkozott ítélet, amely szerint „ha a dohányosok nézeteit kell feltárni (ami az egész népességből mintegy 115 millió személyt jelent), akkor ehhez tudományos alapon lefolytatott fogyasztói véleménykutatásra van szükség... Egy ilyen véleménykutatás körülbelül azt az eredményt adja majd, mintha mind a 115 millió személyt megkérdezték volna. Az az alternatíva, hogy a bíróság 115 millió tanút kihallgasson, a dolog természeténél fogva nem valósítható meg."[10] Az amerikai irodalom ezt az ítéletet azzal kommentálja, hogy ha a 115 milliós alapsokaságból kiválasztott *minta 1500 tesztalanyból áll, akkor ezek válaszai az egész tömegre visszavetíthetők, s így a fogyasztói véleménykutatás eredménye 115 millió fogyasztóra nézve extrapolálható, mintha a vélé-*

[5] Vö. J. Thomas *McCarthy*: Trademarks and Unfair Competition 2 kiadás. New York—San Francisco, 1984. 2. köt. 774 old.; Jerome *Gilson*: Trademark Protection and Practice. New York, 1985. 8—90 old., mindkettő számos példával a joggyakorlatból.

[6] Manual For Complex Litigation, 2.711—2.712 §

[7] Federal Rules of Evidence

[8] Information Clearing House, Inc. v. Find Magazine, 492 F Supp. 147 (SDNY 1980)

[9] *Albert Robin—Howard Barnaby:* Trademark Surveys — Heads You Lose, Tails They Win. 73 Trademark Reporter (1983) 440 old.

[10] Zippo Mfg. Co. v. Rogers Imports, Inc. 216 F Supp. 670 (SDNY 1963)

*ménykutatás mindezeket felölelte volna.*[11]

Lámpák, elemek, zseblámpák vonatkozásában a bíróság még tovább ment: itt egyenesen azt mondotta, hogy érdekelt forgalmi kör alatt, ilyen áruk vonatkozásában az USA egész lakossága értendő, mivel ilyen terméket minden ember vásárol.[12]

Ugyanakkor az USA hatalmas területére tekintettel előfordul, hogy az érdekelt forgalmi körök meghatározása vonatkozásában elegendő egy szövetségi államban, annak egyik megyéjében vagy egy városban történő fogyasztói véleménykutatás. Így például helyi készítésű limonádéra használt hasonló védjegyek ütközése miatti perben a bíróság kielégítőnek látta Illinois Állam, Cook megyéjében végzett fogyasztói véleménykutatást, amelynek alanyai 18—65 év közötti háziasszonyok voltak, akik az előző évben limonádét fogyasztottak, vagy ilyent kínáltak családjuknak, vendégeiknek. E tesztalanyokat a bíróság potenciális fogyasztóknak tekintette, s az ezekből kiválasztott minta által adott válaszokat alkalmasnak találta, hogy a fogyasztók véleményét az összetévesztheto ség vonatkozásában reprezentálja.[13]

Hasonlóképpen kielégítőnek tartotta a bíróság *a helyi jellegű fogyasztói véleménykutatást termékvédjegy és vendéglátóipari védjegy ütközése esetén.* Ez esetben azt kellett megállapítani, hogy a Detroitban és Chicagóban működő SIGN OF THE BEEFEATER elnevezésű és a cégtáblán a londoni Tower őrének fejét szerepeltető alperes, valamint a BEEFEATER gint (ugyancsak a londoni Tower őrének ábrájával) forgalmazó felperes megjelölései a közönség tudatában milyen asszociációkat keltenek. A bíróság megnyugtatónak tartotta a Chicagóban, a vendéglő öt mérföldes körzetében végzett fogyasztói véleménykutatást annak megállapítására, hogy a tesztalanyok azt gondolják-e, hogy az alperes vendéglőjét a felperes alapította vagy üzemelteti-e. (A válaszok 15%-a volt igenlő.[14])

Mint már említettük, ha a kiindulás rossz, vagyis az érdekelt fogasztói körök, az alapsokaság meghatározása elhibázott, akkor a fogyasztói véleménykutatással való bizonyítás is eredménytelen lesz. Így például kimondotta a bíróság; „nehezen képzelhető el, hogy 150 tesztalany megkérdezése egyetlen földrajzi területről, megfelelő támpontot nyújthatna ahhoz, hogy az egész USA piacra nézve következtetéseket lehessen levonni. Különösképpen ez a helyzet akkor, ha olyan cikkekről van szó, mint a személygépkocsi és a csónak. A tesztalanyok ezen túlmenően nem is alkalmasak arra, hogy megfelelő keresztmetszetet adjanak a lakosságról: a megkérdezett személyek egy része a szó semmilyen értelmében nem tekinthető vevőnek, ezen felül közülük többen azt is mondták, hogy a csónakok egyáltalán nem érdeklik őket."[15] A magam részéről ehhez azt kívánom hozzáfűzni, hogy a perbeli esetben a CADILLAC védjegy közismertségéről volt szó, amelyet a felperes személygépkocsikra, alperes pedig motorcsónakokra használt. Nézetem szerint már az is vitatható lett volna, hogy a két termék védjegyjogi értelemben „hasonló áru"-e. Minthogy ezenfelül a véleménykutatás is elhibázott volt, a felperes emiatt is pervesztes lett.

Kosárlabdajátékhoz használt „piros-fehér-kék" labdák ismertségének feltárása tárgyában végzett fogyasztói véleménykutatást a bíróság azért találta fogyatékosnak, mert „a kutatás 12—23 év közötti fiúk megkérdezésére korlátozódott, s ezek közül is csak olyanokra, akik az utóbbi években kosárlabdáztak. A véleménykutatás alkalmával pedig kísérletet sem tettek arra, hogy olyanokat kérdezzenek meg, akik ténylegesen (actual) kosárlabdát vásárolnak."[16] Bár ezt a bírósági határozatot egyes amerikai szerzők meglepőnek tartják és bírálják[17], a magam részéről egyetértek azzal, mivel egyrészt nemcsak fiúk, hanem lányok is kosárlabdáznak, másrészt mivel a véleménykutatás az amerikai bírósági gyakorlat szerint sem korlátozódhat olyan személyekre, akik a termék „ismerői", hanem ki kell terjednie a potenciális vevők nézeteinek feltárására is.

A fogyasztói véleménykutatás kiindulása és első lépcsője tehát az érdekelt forgalmi körök meghatározása, miért is az döntő az egész további eljárásra nézve. A szemléltetésként idézett néhány bírósági állásfoglalásból látható, hogy ez az első lépés felelősségteljes, és nagy körültekintést igényel, ahol is az ügyvéd mint „vállalkozó" szinte teljesen magára van hagyva: ha elhibázottan dönt, akkor pervesztes lesz. Ez a jogi konstrukció persze indokolja, hogy az amerikai ügyvéd a per anyagi kockázatában is részt vegyen (haszonrészesedés), valamint magyarázatul is szolgál arra, hogy európai kollégáin messze túltéve mind az előkészítő eljárásban, mind a főtárgyaláson sokszor igen agresszíven viselkedik.[18]

### *IV. Mintavétel*

Az érdekelt forgalmi körök meghatározását követően már a véleménykutatást végző intézmény feladata, hogy meghatározza az alapsokaságból vett mintát, ami gyakorlatilag a tesztalanyok kiválasztását jelenti. A mintával szemben az ítélkezési gyakorlat alapvetően azt a követelményt támasztja, hogy *a minta reprezentatív, vagyis az érdekelt forgalmi körökre jellemző legyen.* Ezt rendszerint a tesztalanyoknak nemek és életkorok szerinti (néha a foglalkozásokat is figyelembe vevő) arányos elosztása, valamint véletlenszerű kiválasztása biztosítja. Itt már olyan technikai jellegű feladatról van szó, amelyben nem a megrendelő peres fél jogi képviselője dönt, hanem a fogyasztói véleménykutatást végző marketingkutató intézet alkalmazottai (statisztikusok, közgazdászok stb.). Ha a mintavétel helytelen, hasonló súlyos jogi következményekkel járhat, akárcsak a minta alapját képező forgalmi körök meghatározása.

A mintavétel alkalmával elsőnek az a kérdés döntendő el, hogy a minta mennyisége (a tesztalanyok száma) kielégítő-e. E tekintetben szemléltetésül a háztartási tisztítószerre használt SCOTT'S LIQUID GOLD megjelölés ismertsége vonatkozásában végzett fogyasztói véleménykutatást említem, ahol is a bíróság a 200 háziasszonyból álló mintát elegendőnek találta, s úgy értékelte, mint amely valamennyi amerikai háziasszonyra vonatkoztatva reprezentatív.[19] Az amerikai irodalom ezt az ítéletet szembeállítja a már emlí-

[11] *McCarthy* id. mű 767 old.

[12] Union Carbide Corp. v. Ever-Ready, Inc. 531 F2d 366 (CA 7, 1976)

[13] General Foods Corp. v. Borden, Inc. 191 USPQ 674 (ND Ill. 1976)

[14] James Burrough Ltd. v. Sign of the Beefeater 540 F2d 266 (CA 7, 1976)

[15] General Motors Corp. v. Cadillac Marine and Boat Co., 226 F Supp. 716 (WD Mich. 1964)

[16] The American Basketball Association v. AMF Voit, Inc. 358 F Supp. 716 (SDNY, 1973)

[17] *Gilson* id. mű 8—98 old.

[18] Például sértegetésig menő vita a legtekintélyesebb szakértőkkel, vö. *Vida* id. mű 144 old.

[19] Scott Paper Co. v. Scott's Liquid Gold, Inc. 439 F Supp. 1022 (DC Del. 1977); magyarul vö. *Vida* id. mű 130 old.

tett CADILLAC perben[20] hozott határozattal, ahol is a bíróság a 150 tesztalanyból álló mintát nem tartotta kielégítőnek. Persze nem szabad elfelejteni, hogy az emberek egészen másként viselkednek (figyelem, mérlegelés, döntés), ha személygépkocsit, vagy más értékes tartós fogyasztási cikket vásárolnak, mintha tisztítószert vesznek. Érthető ezért, ha a bíróság a tartós fogyasztási cikkekkel kapcsolatos fogyasztói véleménykutatással szemben magasabb követelményeket támaszt. Azt már csak mellékesen jegyzem meg, hogy a két bírósági határozat meghozatala között közel tizenöt esztendő telt el, mégpedig éppen az a tizenöt év, amely alatt az ilyen perekben követett bírósági gyakorlat kiforrott, kikristályosodott.

A mintavétel, vagyis a tesztalanyok kiválasztása nem megfelelő akkor, ha az ötletszerűen történik, például a tesztelés egyetlen áruház vevői, ill. az ott megforduló vásárlók, nézelődők körére korlátozódik. Ez a minta ugyanis nem reprezentatív — állapította meg a bíróság egy másik perben.[21]

De nem megfelelő a mintavétel akkor sem, ha tesztalanyokat túl tág körből választják ki, például egy autóvezetői iskola esetében, amikor is a tesztalanyokat egész Suffolk megye területéről válogatták ki. Minthogy alperes üzleti tevékenysége az autóvezetői iskola 8—10 mérföldes körzetében bonyolódik le, ezért a potenciális ügyfelek köréből történő pontosabb mintaválasztás lett volna kívánatos — mondotta a bíróság.[22]

Önkényesnek tekintette a bíróság azt a mintavételt is, amikor a tesztalanyokat 8 város vonatkozásában a városi telefonkönyvek alapján, más városok vonatkozásában pedig e városok és környékük telefonkönyvei alapján választották ki.[23]

A megfelelő mintavételt értékelő amerikai ítélkezés eredményei már csak azért is figyelemre méltóak, mert ismereteim szerint ilyen tárgyú ítélkezési gyakorlat sehol a világon[24] nem alakult ki, ez az amerikai bírói gyakorlat egyedülálló.

[20] Vö. 15 lábj.

[21] Jockey International, Inc. v. Burkard, 185 USPQ 1174 (SD Cal. 1975)

[22] Sears, Roebuck and Co. v. Allstate Driving School, Inc. 301 F Supp. 4 (EDNY 1969)

[23] Frisch's Restaurant, Inc. v. Shoney's, Inc. 225 USPQ 1169 (CA 6, 1985)

[24] Itt a hangsúly persze az NSZK-ban követett ítélkezésen van, amelyben a fogyasztói véleménykutatás eredményeinek tisztességtelen verseny miatti, valamint védjegyperekben való felhasználása ugyanolyan elterjedt, mint az USA-ban.

### *V. A tesztkérdés megfogalmazása*

Kézenfekvőnek látszik, hogy akárcsak a tanúhoz intézett kérdés megfogalmazásának, úgy a tesztalanyhoz intézett kérdés fogalmazásának is igen nagy a jelentősége. Sőt úgy vélem, nyugodtan állíthatjuk, hogy az utóbbinál a megfogalmazás még jóval fontosabb, hiszen a tanúnak feltett kérdés egyedi, míg a tesztalanyhoz intézett kérdés uniformizált: több száz vagy ezer tesztalany ugyanazt a kérdést válaszolja meg. Ezenfelül a tanúhoz intézett helytelen kérdést az ellenérdekű fél ügyvédje korrigálhatja, a bíróság pedig megtilthatja az ilyen kérdés feltevését, a tesztalanyhoz intézett kérdésnél erre viszont nincs mód, hiszen a telefonon, utcán, áruházban stb. elhangzott kérdésnél a felek jogi képviselői nincsenek jelen, sőt nem is szabad jelen lenniük.

Ezért igen fontos, hogy a fogyasztói véleménykutatás alkalmával *feltett kérdések ne legyenek rávezetőek* (leading) *vagy éppenséggel szuggesztívek.* Ugyanakkor a véleménykutatást megrendelő ügyvédek persze azt szeretnék, hogy lehetőleg olyan válaszokat nyerjenek a tesztalanyoktól, amelyek az általuk képviselt peres fél szempontjából kedvezőek, ugyanakkor azonban a kérdésfeltevést utólag a bíróság mégse kifogásolhassa. A kérdés megfogalmazása ezért kényes feladat mind az ügyvéd, mind a véleménykutatást végző marketingkutató intézet számára, hiszen a „túl jó" fogalmazású kérdés kísértése, az ezzel kapcsolatos kockázat még nagyobb, mint az érdekelt forgalmi körök meghatározásánál említett kockázat.

Így például rávezetőnek és feleslegesen szuggesztívnek tekintette a bíróság azt a kérdésfeltevést, hogy „Mit gondol Ön, vajon ez a (WUW) vendéglő kapcsolatban áll-e (connected or related) más vendéglőkkel?" Az ítélet indokolása szerint „a tesztkérdés egyrészt célzatosan sugallja azt a választ, hogy a WUW'S vendéglők más gazdálkodó egységgel kapcsolatban állnak, másrészt pedig elárulja az interjúalanyoknak, hogy vendéglőről van szó. Ez a kérdésfeltevés különösen zavaró, mert a tesztalanyok válaszadási lehetősége kizárólag vendéglőkre van korlátozva, s ebbe a körbe esnek a perbeli ellenfél LOVE'S vendéglői is".[25]

[25] WUW'S International, Inc. v. Love's Enterprises, Inc. 208 USPQ 736 (DC Col. 1980)

Hasonló gondolat jut kifejezésre az *emlékeztető kérdéseket* (aided awareness) *tiltó bírósági gyakorlatban is.* Egy ilyen tényállású ügyben a bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy minthogy a tesztalanyok háziasszonyok voltak, várható volt, hogy amikor ezeknek különféle áruk közül kell választaniuk, akkor azt választják, amelyik a legközelebb áll hozzájuk (az adott esetben: papírtörölköző, toilettepapír, arctörlő papiros) miért is az ilyen kérdésfeltevés emlékeztető célzatú.[26] Az amerikai irodalom ezt az ítéletet azzal kommentálja, hogy akárcsak a tanúkihallgatás alkalmával, ugyanúgy a tesztkérdéseknél is megengedhetetlen az olyan fogalmazású kérdés, amely a válaszadásnál rávezeti, segíti (lead, help) a megkérdezettet.[27]

A tesztkérdések megfogalmazásának utólagos bírói értékelésénél, akárcsak a legtöbb jogvitás kérdés elbírálásánál, persze jelentős szerepet játszik a bíró szubjektív mérlegelése. Előfordul ezért, hogy az első fokú bíróság a tesztkérdést rávezetőnek tartja, a másodfokú bíróság pedig nem vagy fordítva. Az előbbi változatra példa az EVEREADY/EVER-READY ügy kapcsán alkalmazott kérdésfeltevés, ahol is a másodfokú bíróság a következőket mondta: „A tesztkérdések nem rávezetőek (not leading). Az első fokú bíróságnak ezzel ellentétes nézete nyilvánvalóan arra vezethető vissza, hogy az első kérdések azt a választ provokálják, hogy „EVER READY", miért is a tesztalany ezt követően hajlamos lehet arra, hogy a terméket is összetévessze, figyelemmel a két védjegy fonetikai azonosságára, függetlenül az eltérő írásmódtól. A dolog azonban mégsem így áll, mivel a kérdés feltevését megelőzően a kérdezőbiztos a felperes nevének a védjegyhez hasonló részét többször elismételte, és csak ezt követően tette fel az alperesre vonatkozó kérdést.[28]

A fogyasztói véleménykutatás felhasználásával folytatott tisztességtelen verseny miatti vagy védjegyperekben alig akad olyan ítélet, amely ne foglalkoznék a tesztkérdések értékelésével. Ez az értékelés persze gyakran pozitív és ilyenkor pusztán azt a célt szolgálja, hogy az a véleménykutatás eredményét kifogásoló peres fél védekezésé-

[26] Vö. 19 lábj. A magam részéről ezt a kérdést egyenesen szuggesztívnek tartom, amint azt az ítélet magyar nyelvű ismertetésénél is kifejtettem, vö. *Vida* id. mű 130 old.

[27] *McCarthy* id. mű 777 old.

[28] Vö. 12. lábj.

nek alaptalanságára rámutasson. Minthogy a tesztkérdés megfogalmazása kulcskérdés, érdemes az amerikai irodalom ezzel kapcsolatos egyik jellegzetes nézetéről megemlékezni. Eszerint *„a fogyasztói véleménykutatás perbeli „halandóságának"* (survey mortality) *első számú oka, hogy sok véleménykutatás hibás,* de még ha a hiba nem is végzetes, az akkor is rendszerint a véleménykutatás súlyának drasztikus csökkenését eredményezi."[29]

Általánosabb megközelítéssel azt mondhatjuk, hogy talán éppen ez az a pont, ahol a legdrámaibban ütközik ki az ügyvédek pervezető tevékenységén, a bíróságnak szemlélődő, az ítélethozatalra redukált tevékenységén felépülő amerikai perjog gyengéje. Ha ugyanakkor arra gondolunk, hogy a fogyasztói véleménykutatás felhasználásával folytatott védjegy- és versenyjogi ítélkezési gyakorlatot az NSZK bíróságai az amerikai jogból recipiálták, de ugyanakkor saját perjogi koncepciójukhoz adaptálva honosították, aminek következtében ott a tesztkérdéseket a bíró fogalmazza meg (persze a felek képviselőinek bevonásával), akkor kézenfekvő, hogy a peres felek kockázata ez utóbbi rendszerben jóval kisebb, biztonságuk lényegesen nagyobb. Nézetem szerint csakis ez az eljárási megoldás (vagyis a német modell) felelne meg adott esetben a mi eljárási jogunknak is, ha analógiaként figyelembe vesszük a szakértőhöz intézendő kérdésekről rendelkező és a Pp 180 §-ában foglalt szabályokat.

Az amerikai perjognak ez a fonáksága persze nemcsak Európából nézve feltűnő, tisztában van ezzel sok amerikai is. Néhány bírósági határozat, valamint a bírák számára kiadott perjogi kézikönyv, továbbá tekintélyes szerzők[30] is javasolják, hogy a tervezett fogyasztói véleménykutatás elvégzését megelőzően a peres felek előkészítő tárgyaláson (pre-trial) mérlegeljék e bizonyítási eszköz igénybevételének módját, hogy így legalább a technikai hibák elkövetését kiküszöböljék. Úgy tűnik azonban, hogy ezeknek a konstruktív állásfoglalásoknak nincs észrevehető foganatja, aminek nézetem szerint az lehet a magyarázata, hogy az ilyen fordulat az amerikai peres eljárás több mint kétszáz éves tradícióival ellentétes irányú fejlődést indíthatna meg.

### *VI. A tesztelés módszere*

A tesztkérdés nem megfelelő megfogalmazása csak a legfontosabb, de nem az egyetlen hibalehetőség. Ehhez kapcsolódik a másik hibaforrás: a fogyasztói véleménykutatás technikájának, módszerének helytelensége. A bírósági gyakorlat alapján az irodalom e tekintetben a következő fontosabb hibalehetőségekről emlékezik meg: a vizsgálóbiztosok képzettsége nem megfelelő, a tesztalanyok megkérdezése nem megfelelő módszerrel történt, az adott válaszokat pontatlanul rögzítették, a rögzített válaszokat szakszerűtlenül dolgozták fel, ill. értékelték, a véleménykutatás célját a kérdezőbiztosok, ill. a tesztalanyok tudomására hozták, stb.[31] Az ilyen jellegű hibákat feltáró bírósági határozatok azonban döntően a kezdeti időszakból származnak, amikor sem az ügyvédek, sem a bírák nem rendelkeztek kellő tapasztalattal ennek az új bizonyítási eszköznek felhasználása vonatkozásában. Minthogy pedig a jogi elvárások tisztázatlanok voltak, a tesztelést végző marketingkutató intézetek is kissé sötétben tapogatóztak, ill. kísérleteztek, amikor a bírósági felhasználásra szánt véleménykutatást végezték.

Ma már az ilyen jellegű hibák ritkák, jogászok, marketingszakemberek, pszichológusok egyaránt ismerik a követelményeket. E vonatkozásban *a biztonságot ma az jelenti, ha a fogyasztói véleménykutatást olyan intézmény végzi, amelynek ilyen téren kellő tapasztalata, esetleg „neve" van.*

Továbbmegyünk: a legutóbbi években a fogyasztói véleménykutatás módszere, technikája már olyan tökélyre tett szert, hogy ha az érdekelt peres fél maximális biztonságra törekszik és az ennek megfelelő anyagi áldozatra is kész, akkor ezt el is érheti. Technikailag ez több marketingkutató intézetnek, ill. azoknak több lépcsőben realizált véleménykutatással való megbízásával történhet. Példa erre két labdarúgóklub pere, ahol is a felperes által megrendelt fogyasztói véleménykutatást egymással párhuzamosan három marketingkutató intézet végezte, egy negyediknek a felügyelete alatt, egy ötödik intézet pedig ellenőrző véleménykutatást végzett úgy, hogy a már egyszer megkérdezett tesztalanyok felét másodszor is megkérdezték.[32] A módszert, a technikát illetően ez már alighanem a csúcsot jelenti, s feltehető, hogy annak költségei is rekordmagasságot értek el.[33] Ez a technika már a legújabb (az első fokú bíróság 1986-ban hozott határozatot), s az utóbbi években más perekben is előfordultak hasonló tesztelési konstrukciók.

### *Zárszó*

Az amerikai vállalatok más országokban indított pereikben természetesen hazai tapasztalataikra támaszkodnak, amelyeket azonban az adott ország eljárási szabályainak keretei között érvényesíthetnek csupán. Vonatkozik ez az itt ismertetett új bizonyítási eszközre, ill. annak a magyar bíróság előtt történő felhasználására is.[34]

Az utóbbi években több amerikai védjegy, ill. szabadalomtulajdonos indított pert a magyar bíróság előtt[35], s akadt olyan per is, amelyben belső használatra fogyasztói véleménykutatás is készült a magyar piacról[36], anélkül, hogy annak perbeli felhasználására valaha is sor került volna. Ez azonban kizárólag az amerikai felperes elhatározásán múlott, a döntést feltehetőleg az motiválta, hogy enélkül is megnyugtató eredményt lehetett elérni. E körülményekre tekintettel az itt jogösszehasonlító és elsődlegesen elméleti célzattal ismertetett téma a szóban forgó szakterület gyakorló jogászai (ügyvédek, bírák) számára ma már reális közelségbe került.

---

[29] *Gilson* id. mű 8—100 old.

[30] Mindháromra nézve forrás: *McCarthy* id. mű 780 old.

[31] A bírósági gyakorlatot feldolgozza: *McCarthy* id. mű 775 old; *Gilson* id. mű 8—104 old.

[32] National Football Leage Properties, Inc. v. New Jersey Giants, Inc. 229 USPQ 785 (DCNJ 1986)

[33] A hagyományos fogyasztói véleménykutatás költségei általában 50—150 ezer USD körül mozognak, ezért feltételezhető, hogy ennek az öt szervezetet foglalkoztató véleménykutatásnak költsége fél és egymillió USD közötti összegű volt.

[34] Ez utóbbinak feltételeire nézve (szakértői bizonyítás elrendelése, a fél által peren kívül előzetesen beszerzett szakértői vélemény felhasználhatósága), a magyar bíróság előtti eljárásban, vö.: *Farkas* József: Van-e helye polgári ügyekben közvéleménykutatáson alapuló szakértői bizonyításnak? Magyar Jog. 1981. 52 old.

[35] KENT GOLDEN LIGHTS, NIKE, MONSANTO stb. perek.

[36] *Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem Piackutató és Piacszervezési Tanszéke* által készített fogyasztói véleménykutatás: a vásárlási helyeken felvett magnetofonos interjúk, amelyeknél a véletlen folytán egyik-másik közéleti személyiségünk is tesztalannyá vált.

# JOGIRODALOM— JOGÉLET

*Pfeil Edit*

**Ádám Antal: A társadalmi szervezetek fogalma, típusai és jogállása de lege ferenda***

Ádám Antal mindjárt bevezetőjében megfogalmazza koncepcióját: „Körvonalazni kívánom a magyar társadalmi szervezeti formák fejlődésének irányait, főbb csoportjainak jellemzőit, a továbbhaladást előmozdító és hátráltató körülményeket." S mindez az alkotmány továbbfejlesztésének tudományos megalapozása szolgálatába helyeződik, mint az a könyv címlapján is olvasható. A szerző három fokozatúnak tekinti a társadalmi szervezeti formák szabályozását, úgy mint alkotmányi, törvényi és a társadalmi normák általi szabályozás. Ádám Antal egyértelműen az alkotmány gazdagítása mellett teszi le voksát. Hét szocialista alkotmány vonatkozó rendelkezéseinek kiemelésével és ismertetésével indokolja ama megállapítását, hogy elméleti és gyakorlati szempontból, valamint több, külföldi alkotmány példáját is figyelembe véve a hazai alkotmányi rendezést nem tekinthetjük kielégítőnek. A szerző koncepciójának elvi bázisát az adja, hogy a kérdést a politikai rendszer komplex problémájának témakörébe vonja, minthogy az alkotmányi szabályozás egyik sajátos garanciális vonása intézményesítő volta. Alapkérdésnek tekintendő esetünkben, hogy hol vonjuk meg az alkotmány által szabályozandó életviszonyok körét, másrészről milyen részletességig mehet el. Értéknek kell tekintenünk, hogy a munka kitekintést ad a társadalmi szervezetek szocialista vonulatának szabályozására az államtípus, illetőleg a politikai rendszer azonossága alapján, hiszen a magyar alkotmányos gyakorlat elsődlegesen e területről merítheti a konkrétan felhasználható megoldásokat. Mégis, érdeklődésre tarthat számot, vajon a polgári szabályozási gyakorlat miként kezeli e problémát? Maga a szerző sugallja kérdésünket, amikor a társadalmi szervezetekre vonatkozó alkotmányi szabályozás jelentőségét megalapozandó, előzetes megjegyzésként utal „a haladó polgári alkotmányos életben is észlelhető tendenciára, az alkotmányi szabályozás tárgyköreinek szaporodására." (87. old.).

Persze akadnak olyan alaptörvények, mint a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvénye, vagy az Olasz Köztársaság alkotmánya, amelyek a magyarhoz hasonló szűkszavúsággal intézik el a társadalmi szervezetek, avagy azon belül az egyesületek, a szakszervezetek ügyét.

Engedtessék meg egy rövid kitérő. Az NSZK alaptörvénye például (Bonn, 1949. május 23.) a következő igen figyelemreméltó struktúrát követi. Az alapjogok között rögzíti mind a személyiség szabad kifejlesztéséhez, mind az egyesületek és társaságok alapításához való minden polgárt megillető jogot, majd e szabaságjogok gyakorlásának korlátait állítja fel, sőt a későbbiekben a joggyakorlás garanciájává emelkedik e jogoknak az alkotmányban meghatározott esetekben történő elvesztése a Szövetségi Alkotmánybíróság megállapítása által. A későbbiekben kitűnik, hogy az alkotmányozó kiindulópontja, miszerint az alapjogok csak törvény által vagy törvény alapján korlátozhatók. A korlátozás az alapjog lényeges tartalmát nem érintheti. A társadalmi szervezeti formák más fajaira hiába keresünk szakaszokat.

Ádám Antal e könyve maximálisan eleget tesz a logikus szerkezet, az áttekinthetőség követelményének. Az indító I. fejezet „A társadalmi szervezetek fogalma és fajai" címmel értékes hozzájárulás e kategória máig vitatott definíciójához, kritériumaihoz. A szerző álláspontját akként rögzíti, hogy a társadalmi szervezet fogalma helyett egyértelműbb, ha a társadalmi szervezeti formák kifejezést használjuk, mely képes átfogni a szűk értelemben vett (az alkotmány és a Ptk szerinti) társadalmi szervezetek két csoportját, továbbá az egyesületeket, a társadalmi mozgalmakat, és a társadalmi szervek összességét. Végül arra a következtetésre jut, hogy a társadalmi szervezet elnevezés ellentmondásokat szül. Úgy tűnik, a félreértés felmerülhet mind szűkebb értelemben, lévén az egyesületek a Polgári Törvénykönyv alapján nem alkotóelemei e csoportnak, mind tágítva a kört, ugyanis a közgondolkodás a társadalmi szervezet differencia specifikájának tekinti az önkéntes nyilvántartott tagságot, ami máris nem áll az ugyancsak idesorolandó társadalmi mozgalomra és társadalmi szervre. Fentebb már utaltam arra, hogy a kérdés napjainkig viták kereszttüzében áll. Nos, más a téma megközelítése — többek között — Sárközy Tamásnál[1]. Sárközy abból indul ki, hogy mi a viszonya az érdekképviseletnek a társadalmi szervezetek és egyesületek meghonosodott kategóriájához. Szerinte ugyanis nincsen normatívan szabályozott általános érdekképviseleti fogalom, sőt kiemeli, hogy a társadalmi szervezet, illetve az egyesület kategóriája sem szilárd (32. old.).

Sárközy Tamás szerint annak kellene az alaptételnek lennie, hogy az érdekképviselet felépítésében egyesület típusú szervezet, ami azt jelenti, hogy tagsággal kell rendelkeznie, státusát tekintve azonban nem egyesület. Hivatkozik Pokol Bélára, aki rámutat, hogy el kell választani egymástól a szűkebb értelemben vett egyesületeket és az általa (Pokol B.) egyértelműen társadalmi szervezeteknek nevezett érdekképviseleteket. Sárközy pedig azt írja, hogy a kifejezetten érdekképviseletre szakosított szervek a fenti felfogásban ugyancsak társadalmi szervezetek, s nem egyesületek. E megállapításra annak következtében jut, hogy elvégzi az érdekképviseleteknek a társadalmi szervezetek közé sorolását, miközben azok véleménye szerint több csoportra oszlanának.

Ádám Antal könyvének második fejezete szinte naprakészen állítja elénk a jelenleg hazánkban létező társadalmi szervezeti formák tipológiáját, s noha a munka utolsó ötöde kapta név szerint a szabályozási megoldásokra való javaslattétel feladatát, a szerző a tényfeltárások során sem tud úrrá lenni alkotói vénáján, a levont következtetések egyúttal a szabályozás számára is kínálnak alternatívákat. Előfordul, hogy az olvasó a vállalt téma túlzott kitágításának, kitérőnek érez valamely gondolatsort, amit végül nem nehezményezhet, ugyanis a szerző szerves kapcsolódást talál a problémával. Példaként hivatkozhatunk a jelölési rendszer továbbfejlesztésének ajánlott irányát körvonalazó alfejezetre, mely egyúttal visszacsatolást is jelent a politikai rendszer fejlesztéséhez, konkrétabban a területi képviselet egyoldalúságának feloldásához.

Kiemelést érdemel az a figyelem, melyet a munka a ténylegesen érvénye-

---

*Pfeil Edit* tudományos segédmunkatárs, MTRKK Dunántúli Tudományos Intézete (Pécs).

* MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1987.

[1] *Sárközy* Tamás: Az érdekképviseletek stárusáról. Társadalmi Szemle, 1984/9. sz., 32—38. old.

sülő nemzetiségi politika és a nemzetiségi jogok alkotmányi rögzítése összhangba hozatalának szentel. A szerző állásfoglalása szerint a magyar alkotmány „kissé szűkszavúan" intézi el a nemzetiségek jogait (65. old.). Korrekciót jelentene, ha a mozgalmi jellegű nemzetiségi szövetségek létét az alkotmány legitimálná, azaz kifejezett szabályozást kapna a nemzetiségi szervezetek létrehozásához való jog.

Napjainkban fokozottan az érdeklődés középpontjába kerültek az egyesületek. Mi sem tükrözi e tényt jobban, minthogy megkezdődtek egy új egyesületi törvény előkészületei. A szerző progresszív szabályozási indítványai minden bizonnyal előrevivői lesznek a törvény-előkészítő munkának. Néhány gondolatot szeretnék kiemelni az egyesületek szerepét és jogi helyzetét feldolgozó alfejezetből, mely a téma mélyére hatol.

Fontos elméleti tétel a műben szereplő az a nézet, hogy az alkotmányban az egyesülési jog sajátos alakzata, a politikai jellegű társadalmi szervezetek és mozgalmak létrehozását biztosító politikai szervezkedési szabadság is megfogalmazást nyert (58. old.). Ádám Antal elemzése folytán felszínre kerülnek bizonyos szabályozásbeli anomáliák. Így például az alkotmány pontosan megjelöli a politikai szervezkedési szabadság igénybevételének irányát és rendeltetését, de e jogosultság törvényi szabályozását nem írja elő. Vagy a Polgári Törvénykönyv olyan részletességgel szabályozza az egyesületeknek, mint a jogi személyek egyik csoportjának viszonyait, hogy az 1981-ben egységes szerkezetbe foglalt egyesületi tvr. — mint nem méltó szintű szabályozási forma — számára viszonylag kevés tárgykör maradt. Ennek alapján a szerző rámutat arra, hogy az egyesületi élet jelenlegi fellendülésének tapasztalatai alapján egyesülési és egyesületi jogunk egyaránt korszerűsítésre szorul.

Sárközy Tamás[2] véleménye, hogy az 1981-es egyesületi jogszabály azáltal, hogy az egyesületalakításnál kettős engedélyezési eljárást vezetett be, nemcsak az 1970, illetve 1977-esnél merevebb normatíva, de az 1955-ösnél is. Ezt nevezi társadalmunk politikai stabilitása lebecsülésének. E gondolatsorral találkozást fedezhetünk fel Ádám Antal könyvében, amikor rögzítést nyer e jogosítványok felülvizsgálatának szükségessége, pontosabban mellőzése, hiányában pedig annak biztosítása, hogy a címzettek e döntések bírósági felülvizsgálatát is kérhessék (61. old.).

Ádám Antal konkrét ajánlásait az alkotmányi szabályozás továbbfejlesztésére, illetve a törvényi szabályozás lehetőségeire a munka két zárófejezetébe sűríti. A szerző nem engedett ama csábításnak, hogy szabályozási indítványait egyszerűen az alkotmány jelenlegi szerkezeti tagolásához, fejezeti egymásutániságához igazítsa. Formabontó volt, s minden apró részletre figyelő logikai láncolatot hozott létre a IV. fejezet felépítésében. Hadd szorítkozzam ezúttal néhány gondolatának kiemelésére. A szerző a továbbfejlesztendő magyar alkotmány korszerűsítendő szerkezetéből kiindulva javasolja, hogy az alkotmánynak a politikai rendszer összetevőire vonatkozó fejezetében kellene meghatározni e rendszer állami és társadalmi szervezeti összetevőinek közös működési alapelveit, továbbá a társadalmi szervezeti formák alapvető rendeltetését. Felruházná társadalmi szervezeteinket azzal a közjogi jogosítvánnyal, hogy közérdekű javaslatokkal, kezdeményezéssel, észrevételekkel, kifogásokkal — csakúgy, mint az 1977. évi I. tv alapján az állampolgárok — az illetékes állami szervekhez fordulhatnak.

Az anyagi viszonyok lényeges szerepe a társadalmi szervezetek életében is kidomborodik. Ezért rendelkeznie kellene az alkotmánynak a társadalmi szervezeti formák polgári jogi helyzetéről és vagyoni viszonyairól. Utalni kellene arra is, hogy az állam anyagi támogatásban részesítheti a kiemelkedő tevékenységet kifejtő társadalmi szervezeteket.

A munka érzékeli az MSZMP ifjúsági szervezetéről, a szövetkezeti szövetségekről, mint a politikai rendszer alapvető összetevőiről alktományos szinten való rendelkezés hiányát. Túlzónak tartja és az alkotmány továbbfejlesztésekor nem ajánlja fenntartását annak a szabálynak, mely szerint „A Magyar Népköztársaságban az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell gyakorolni." Ádám Antal véleménye, hogy az alapjogok egy része, így az egyesülési jog is facultas agendit tartalmaz, ezért a „kell" szó kifogásolható, másrészt a szabadságjogok meghirdetésének kezdetétől a hagyományos és racionális megoldás mindig e jogok gyakorlása korlátainak megfogalmazása. A szerző az egyéb alkotmányi rendelkezések körében amellett érvel, hogy a törvénykezdeményezés joga hazánkban túlságosan szűk jogosítvány, s feltétlenül indokolt lenne a HNF Országos Tanácsát e jogkörrel felruházni. Majd a Szakszervezetek Országos Tanácsáról és a KISZ KB-ről is hasonlóan vélekedik.

Ádám Antal figyelmét nem kerüli el az, hogy szembe kell nézzen a törvényi szabályozást ellenzők táborával, ezért egyenesen elébe megy e véleményeknek. Égető hiányosságot jelez, amikor sürgeti törvényi meghatározását a politikai jellegű társadalmi szervezeti formák megalakulásának és létrejöttük elismerésének, tehát e szervezeti egységek intézményesítési módjának. (146. o.) Az ehhez kapcsolódó még megoldatlan probléma, hogy szükséges-e érvényesíteni a kontrollt a tekintetben, hogy fennállanak-e valamely társadalmi szervezet létrejöttének és funkcionálásának az alkotmányban és a törvényben megállapított feltételei. A szerző a HNF Országos Tanácsát vagy Országos Elnökségét javasolja, mint intézményesítő szervet. Sárközy Tamás[3] szerint más jellegű szempontokat szükséges mérlegelni egy egyesület vagy egy érdekképviselet állami engedélyezésénél, illetve törvényességi felügyeleténél. Az egyesület feletti állami törvényességi felügyeletet változatlanul az államigazgatási szerveknek kell gyakorolniuk. A társadalmi szervezeteknek minősülő érdekképviseleteknél viszont, mivel ezek működési iránya éppen a közigazgatással való érdekegyeztetés, érdekütköztetés, indokolt lenne, ha a minisztériumoktól, illetve a Minisztertanácstól az Országgyűlés általános helyettesítő szervéhez, az Elnöki Tanácshoz kerülne, a felügyelet feladata. Ez csupán kettő a vélemények feltételezhető sokaságából, melyek ütköztetése bizonyára meghozza adott helyzetben az optimális megoldást.

Összegzésként csupán annyit, hogy Ádám Antal a társadalmi szervezeti formák fejlődésének időszerű problémáit felvázolva nehéz feladatot jelölt ki magának, melynek alkotó módon eleget tett, csupán néhol érzékelhető a munkában egyenetlenség az ígérethez, a problémafelvető első fejezethez képest. Feltérképezte számunkra, hogy a politikai rendszer egész működési mechanizmusa lényeges reformra szorul. Az érdekek képviselete, közvetítése, ütköztetése és védelme ugyanis többnyire nem az arra hivatott képviseleti, illetve érdekvédelmi szervek

[2] *Sárközy* Tamás: i. m. 30. old.

[3] *Sárközy* Tamás: i. m. 43. old.

nyilvános fellépésével történik, hanem igazodva a valóságos hatalmi struktúrához, inkább informálisan a párttestületek apparátusához, valamint az országos, a területi és szűk körben a helyi közigazgatási szervek döntéselőkészítő szerveihez kapcsolódik. A szerző — hasonló nézetekre hivatkozva — arra a következtetésre jut, hogy a pártnak nem szabad és nem lehet az integráló szerepet egyedül vállalnia, a valóságos érdekképviselet feltételeinek kiépítése és érvényesítése sürgető. Időszerű feladatként fogalmazódik meg a pártirányítás továbbfejlesztése. A pártirányítás elvi jellegében tovább kell haladnunk, csökkenteni kell az állami szervek döntései tartalmának előzetes politikai meghatározását, végül módosítani kell a pártszervek szerepét az ún. személyzeti hatáskörök tekintetében is. A konkrét alkotmányi ajánlások a szerző részéről — érthető módon — a valóság kikényszerítette kompromisszumok jegyében születtek meg, illetve tükrözik azt a hiányt, ami a politikai rendszer átfogó reformjához szükséges modellek terén jelentkezik, mégis nélkülözhetetlen hozzájárulást jelentenek az alkotmány továbbfejlesztésének elméleti megalapozásához.

*Tatár Irén*

**Törő Károly: Az orvosi jogviszony***

Századunkban a természettudományok és a technika fejlődése megteremtette azt a lehetőséget, hogy az orvostudomány eddig még nem tapasztalt fejlődésnek induljon. Napról napra új eredményekről számol be az orvostudomány. Az új eredmények azonban sok új problémát is felvetnek az emberiség számára, melyek megoldásában az orvostudományon kívül más, a természettudományok és a társadalomtudományok körébe tartozó tudományágaknak, így például a műszaki tudományoknak, a filozófiának, a szociológiának vagy a jogtudománynak is szerepet kell vállalnia.

Az orvosi tevékenységet elemző könyvek, cikkek napjainkban nagy érdeklődésre tartanak számot, tekintet nélkül arra, hogy mely tudományág szempontjából, milyen módszerekkel vizsgálják az orvosi munkát, hiszen az orvosok tevékenysége az emberi test, az emberi szervezet gyógyítására irányul. Az orvostudomány közvetve az egész emberiség érdekeit szolgálja.

Egyes gyógymódok alkalmazása azonban komoly kockázatot is jelent a beteg számára. Élete során minden ember igénybe veszi az egészségügyi szolgáltatások valamilyen formáját. Így a gyógyítással kapcsolatban felmerült problémákkal az orvosokon kívül az emberek nagy része — betegként — közvetlenül találkozik. Ez magyarázza az orvosi tevékenység kérdéseit elemző munkák iránt mutatkozó nagy érdeklődést.

Ahhoz, hogy az orvosi munka mindig célszerű és magas fokú lehessen, megfelelő feltételeket kell biztosítani az orvosi kutatás és a gyógyító tevékenység számára, valamint megfelelő garanciákat kell teremteni az orvosi tevékenység másik alanya, a szolgáltatást igénybe vevő ember számára is. Ezeket a feltételrendszereket minden társadalom a jog eszközeivel teremti meg.

Abban, hogy a jogi szabályozás lépést tudjon tartani az orvostudomány fejlődésével, nagy szerepe van a jogtudomány művelőinek. Magyarországon az orvosi tevékenység jogi megközelítésének — más, fejlett országokhoz képest — nincs nagy irodalma. Ezért tulajdonítok nagy szerepet Törő Károly: Az orvosi jogviszony című munkájának. A művel kapcsolatban külön kiemelést érdemel, hogy szerzője az orvos és a beteg között lévő kapcsolatot a polgári jog szempontjából vizsgálja.

Törő Károly könyve átfogó képet nyújt az orvos-beteg kapcsolat minden lehetséges formájáról. Átfogó jellegét bizonyítja, hogy szinte teljes mértékben feldolgozza a témához kapcsolódó hazai szakirodalmat, és a tételes szabályok ismertetésén túl, egyes fejezeteiben sok példát is bemutat a bírói gyakorlatból.

A könyv négy nagyobb fejezetből áll:

— az első fejezet az orvosi jogviszony meghatározását; elhatárolási kérdéseit; a jogviszony alanyaira, keletkezésére, tárgyára, tartalmára vonatkozó részeket foglalja magába;

— a második fejezet az orvosi szolgáltatás kérdéseit tartalmazza;

— a harmadik fejezet a különös orvosi jogviszonyfajták elemzését adja;

— a negyedik fejezet pedig a felelősség kérdéseivel foglalkozik.

Az első fejezet egy általános alapvetéssel indul, melyben a szerző kifejti, hogy az orvos-beteg kapcsolatot polgári jogi jogviszonynak tekinti, ami megbízási szerződés útján jön létre. Megvizsgálja az orvosi tevékenység jellegét, és elkülönít háromféle orvosi jogviszonyt.

Az első az úgynevezett megbízásszerű orvosi jogviszony. Ez a jogviszony az állam által fenntartott egészségügyi intézmény és a beteg között jön létre. Sajátos jogviszony, mivel jogszabály alapján, vagy jogszabályi rendelkezésen alapuló hatósági intézkedés útján jön létre. Az egészségügyi intézmény gyógyító-megelőző orvosi ellátás szolgáltatására köteles. Ezt a szolgáltatást alkalmazottjai — orvosok, egészségügyi személyzet — útján teljesíti, akik a beteggel nem kerülnek jogviszonyba.

A beteg ember a társadalom tagjaként, jogszabály alapján jogosult az ellátásra, mely számára ingyenes. A szolgáltatás jellegét vizsgálva a szerző arra a következtetésre jut, hogy ez a jogviszony magában hordozza a polgári jog által szabályozott megbízási jogviszony elemeit, de az említett sajátosságai miatt meg kell különböztetni a tipikus orvosi megbízástól — a magánorvosi megbízástól — és ezért megbízásszerű orvosi jogviszonynak nevezi.

Az orvosi jogviszony második fajtáját tehát a magánorvosi megbízás jelenti, mely a beteg és a magánorvos között jön létre. A polgári jogi megbízás elemeit tipikusan ez a jogviszony tartalmazza. A könyv részletesen elemzi a jogviszony létrejöttének és a szolgáltatásnak a jellemző vonásait. Ez a jogviszony is rendelkezik egy érdekes sajátossággal, mégpedig azzal, hogy hazai orvosi ellátásunkban a megbízásszerű orvosi jogviszonyként említett gyógyító-megelőző szolgáltatás mellett, kisegítő jelleggel funkcionál.

Az orvosi jogviszonyfajták harmadik csoportját azok a jogviszonyok alkotják, melyek nem polgári jogi jellegűek. Ide tartoznak az orvos és az egészségügyi intézmény között fennálló munkajogi kapcsolat, valamint az egészségügyi szervezetek által ellátott igazgatási jogi jellegű tevékenységek. Így például a közegészségügyi-járványügyi vagy az egészségügyi szakigazgatási feladatok ellátása. Az e csoportba tartozó jogviszonyfajták között is van olyan, amely tartalmaz bizonyos polgári jogi vonásokat, hiszen főleg egyes igazgatási jellegű intézkedéseknél csupán annak elrendelése jelent igazgatási (hatósági) tevékenységet, azonban a gyógyító-megelőző or-

---

*Tatár Irén* tanársegéd, MNE Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1986.

vosi tevékenységre egyébként a polgári jogi elemek érvényesülése a jellemző.

Az orvosi jogviszonyfajták ismertetett típusainak megfelelően vizsgálja a szerző az orvosi jogviszony alanyait, és azok szerepét. Ezzel kapcsolatban részletesen elemzi a megbízásszerű orvosi jogviszony keretén belül az állami egészségügyi szolgálat jogi szerepét. A gyógykezelésre jogosultak vizsgálatánál pedig kitér a cselekvőképesség és a képviselet kérdéseire is. A cselekvőképesség kérdésében a Polgári Törvénykönyv szabályait tartja irányadónak. A képviselet kérdésénél rámutat, hogy a Ptk. szabályaival ellentmondásban vannak az egészségügyi jogszabályok — melyek igazgatási jogi jellege dominál —, amikor a betegtől megkívánt egyes nyilatkozatok helyett cselekvőképtelen, korlátozottan cselekvőképes illetve akaratnyilvánításra képtelen állapotban lévő beteg esetében a polgári jogi szabályok alapján törvényes képviseleti joggal nem rendelkező hozzátartozóktól is elfogadják a nyilatkozatot.

Az orvosi jogviszony az egyes típusoknak megfelelően, különböző módon jöhet létre a szerző álláspontja szerint. A magánorvosi jogviszonyt alakszerűséghez nem kötött megbízási szerződés hozza létre. Az általános, ingyenes, állami orvosi ellátás fenntartása jogszabályon alapul, itt az orvosi jogviszonyt — a konkrét gyógyellátási kötelezettséget — a beteg hozza létre, amikor a gyógyintézménynél azzal a céllal jelenik meg, hogy a szolgáltatást igénybe vegye. Alakszerű jognyilatkozatra a jogviszony létrehozásához nincs szükség, a felek ráutaló magatartásával is létrejöhet.

A szerző megállapítja, hogy az orvosi jogviszony minden típusánál a jogviszony szempontjából nagy jelentősége van a jogszabályoknak, melyek egyrészt az orvosi tevékenység személyi, tárgyi feltételeit, másrészt pedig az orvosi tevékenység módját határozzák meg. Az orvosi jogviszony tartalmának részletes jogi szabályozása bizonyos mértékben korlátozza a felek rendelkezési jogát.

Az orvosi jogviszony keletkezésének, módosulásának, megszűnésének illetve érvénytelenségének vizsgálata során részletesen elemzi, hogy az egyes jogviszonytípusoknál hogyan érvényesülnek a Polgári Törvénykönyv szabályai, illetve kitér azokra az eltérésekre, melyek a speciális egészségügyi szabályok folytán jelen vannak az orvosi jogviszonyban.

A könyv első fejezetében kapott helyet az élethez és a halálhoz való jog kérdése. Ebben a részben először a szerző azt fejti ki, hogy a halálhoz való jogról szólva nem tartja használhatónak a megszokott eutanázia kifejezést, mert az nem egyértelmű, túl sok fogalmat ölel fel. Így például a kialakult eutanázia kifejezés nem teszi lehetővé, hogy különbséget lehessen tenni szándékos cselekmény és mulasztás között a halálhoz való jog kérdésénél. Nem teszi lehetővé gyógyíthatatlan beteg és haldokló esetének megkülönböztetését. Nem tartja használhatónak azért sem a fogalmat, mert véleménye szerint különbséget kell tenni az élethez való jog sérelme és a természetes halálhoz való jog érvényesítése között is.

Ezután néhány konkrét kérdést vizsgál meg az élethez és a halálhoz való jog problémaköréből. Általános érvénnyel leszögezi, hogy az orvosnak semmilyen körülmények között sincs joga arra, hogy a beteg halálát elősegítse, még akkor sem, ha gyógyíthatatlan betegről van szó. Ezt az állítást erkölcsi és jogi szabályokból vezeti le. Kiemeli, hogy jogrendszerünk védi az élethez való jogot a társadalom érdekében, ezért megengedhetetlen a halál elősegítésének bármely formája.

A halálhoz való joggal foglalkozó irodalomban felvetődött az a kérdés, hogy az orvos a menthetetlen beteg szenvedéseinek enyhítésére alkalmazhat-e olyan gyógymódot, mely egyben megrövidíti a beteg életét. A kérdéssel kapcsolatban a szerző kifejti, hogy az orvos gyógymódválasztási szabadsága nem terjedhet túl azon a célon és kötelezettségen, hogy a gyógyíthatatlan beteget is köteles a legnagyobb gondossággal kezelni. Ezt a kötelezettséget a hatályos jogi szabályozás is tartalmazza.

Hangsúlyozza, hogy az orvos még a beteg kifejezett rendelkezése esetén sem alkalmazhat olyan intézkedést, mely megrövidítheti a beteg életét. Ezt a jogot álláspontja szerint kizárja az élethez való jog elismerése és biztosítása. Továbbá hivatkozik arra, hogy a hatályos jog értelmében a gyógyíthatatlan betegekkel szemben mellőzni kell a betegség természetéről és adott stádiumáról való tájékoztatást. Így ez a szabály kizárja a beteg — említett — rendelkezési jogát, hiszen ha magától fel nem ismeri betegsége gyógyíthatatlan voltát, akkor fel sem merül benne, hogy rendelkezhet saját halála felől. Ha pedig magától ismeri fel állapota súlyosságát, akkor az orvos számára előírt, gondos kezelés kötelezettsége zárja ki a beteg mesterséges halálhoz való jogát. A halálhoz való jog kérdéskörében végül különbséget tesz a szerző az élet mesterséges fenntartásának mellőzése és a gyógyíthatatlannak látszó, de természetes életfunkciókkal rendelkező beteg halálát siettető orvosi intézkedések között. Rámutat, hogy az orvos nem köteles az élet mesterséges fenntartására, ha nem lehet reálisan számolni a beteg természetes életműködéseinek a helyreállításával. A természetes életfunkciókkal kapcsolatban pedig megkérdőjelezi annak az álláspontnak a létjogosultságát, mely a halál beálltát az agyhalálhoz köti, és megkérdőjelezi az embernek azt a jogát, hogy előre rendelkezhessen élete mesterséges fenntartásának kizárásáról.

A halálhoz való jog kérdéseivel kapcsolatban egyetértek a szerző azon véleményével, hogy az eutanázia fogalma túl széles, és ezért használata sokszor félreértésekre adhat okot.

Ezzel a résszel kapcsolatban meg kell azonban jegyeznem, hogy nagyon tömör. Az itt felvetett problémákat kicsit leegyszerűsítve tárgyalja. Bár nyilvánvaló, hogy a könyvnek nem csupán a halálhoz való jog kérdéseinek vizsgálata a célja, így terjedelmi okokból nem is fejthető ki teljes részletességgel ez a kérdéskör.

Véleményem szerint mégsem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az orvosi gyakorlatban létezik pl. a beteg kezelésének megszüntetése — éppen a beteg érdekében —, léteznek a halálba segítés bizonyos formái. Egyes államokban léteznek olyan jogi megoldások is, amelyek elismerik a gyógyíthatatlan betegség esetére a beteg rendelkezési jogát, illetve biztosítja a humánus körülményeket a haldokló ember számára.

A mű második fejezete az orvosi szolgáltatással foglalkozik. A könyv szerkezetében nagyon jelentős ez a rész, hiszen a könyv elején tett állítást (miszerint az orvos-beteg kapcsolat megbízási, vagy megbízásszerű polgári jogi jogviszony) a jogviszony létrejöttének, módosulásának, megszűnésének vizsgálata után e fejezetben, a szolgáltatás vizsgálata során lehet bizonyítani.

A szerző a szolgáltatás tárgyát egyrészt a gyógyító-megelőző ellátásban, másrészt a gondozásban látja.

Nem értek egyet azzal, ahogy Törő Károly értelmezi az Egészségügyi Törvény végrehajtásáról szóló 15/1972. (VIII. 5.) EÜM. sz. rendelet 83. §. (1) bekezdését. Törő szerint ugyanis ez a

törvényhely úgy rendelkezik, hogy a gyógyíthatatlan beteggel szemben mellőzni kell a betegség természetéről és adott stádiumáról való tájékoztatást. A jogszabály ilyen direkt kijelentést nem tesz, hanem az orvos belátására bízza, hogy adott esetben — ha az nem látszik célszerűnek — ad-e tájékoztatást, és a tájékoztatás mire terjed ki. („A beteg gyógykezelését végző orvosnak a beteg, illetőleg hozzátartozója részére a beteg betegségéről és állapotáról a valóságnak megfelelő, tárgyilagos tájékoztatást kell adni. A tájékoztatást azonban tapintatosan kell megadnia, attól el is tekinthet, vagy csak a legszükségesebb adatok közlésére szorítkozhat, ha a tájékoztatás a betegben (hozzátartozójában) káros visszahatást váltana ki.")

A szolgáltatás középpontjában az ember áll, ezért a szerző lényegesnek tartja az orvoslás egyediségének, a célszerű orvosi működés kötelezettségének hangsúlyozását.

Ezután vizsgálja a személyes teljesítési kötelezettség kérdését. Megállapítja, hogy a személyes teljesítési kötelezettségnek vannak korlátai. Például ilyen korlátot jelent a munkamegosztás az orvosi tevékenység ellátása során, vagy a megbízásszerű orvosi jogviszonynál az a tény, hogy az alkalmazottak eljárása nem tekinthető helyettesítésnek. (Bár az egészségügyi intézetekben van kijelölt kezelő orvosa minden betegnek, mégis a kezelésben több személy — esetleg egymást felváltva — vesz részt. Ilyenkor a kijelölt orvos személyes eljárása főleg az ellenőrzésre terjed ki.)

A helyettesítés fogalma szinte kizárt a magánorvosi megbízás keretében, hiszen ha a megbízott orvos helyébe más magánorvos lép, akkor új megbízásról van szó.

A következő lényeges kérdés a felek rendelkezési jogának alakulása. Az orvos oldalán a rendelkezési jogot a gyógymódválasztási szabadság jelenti, amely nem korlátlan. Szakmai korlátját jelenti a célszerű, a beteg egyedi sajátosságainak megfelelő gyógymód alkalmazásának kötelezettsége. Jogi korlátait pedig az az elv szabja meg, miszerint a gyógymód meghatározása nem ütközhet jogszabályi tilalomba.

Az orvos oldalán jelentkező rendelkezési jogot a beteg rendelkezési joga egészíti ki — és egyben korlátozza is —, amely abban nyilvánul meg, hogy bizonyos orvosi beavatkozások előtt nyilatkoznia kell, hogy vállalja-e a beavatkozás kockázatát. A beteg nyilatkozata azonban csak akkor valósíthatja meg a célját, ha előtte az orvos részletesen tájékoztatja a beteget a beavatkozás kockázatáról. A beteg rendelkezési jogosultsága kapcsán a szerző több érdekes kérdést is felvet. Például a műtéthez való hozzájárulás vizsgálatánál felhívja a figyelmet arra, hogy a jelenlegi jogi szabályozás módot ad a formális „ügyintézésre". Rámutat a jogi szabályozás hiányosságára, miszerint a jogszabály nem sorolja fel, hogy melyek a csak kórházban végezhető műtétek, mégis ennél a kategóriánál megkívánja az előzetes írásbeli nyilatkozatot.

Az akaratnyilvánításra képtelen állapotban lévő, a kiskorú, a cselekvőképtelen, a korlátozottan cselekvőképes nagykorú beteg esetében, ha hozzátartozója vagy törvényes képviselője nem tudja helyette a műtéti hozzájárulást megadni, akkor a jelenlegi szabályozás értelmében a műtéti beavatkozás kockázatáról az orvos dönt. Ennél a szabálynál garanciális elemeket hiányol a szerző.

Felhívja a figyelmet arra, hogy a korlátozottan cselekvőképes személy nyilatkozatát a műtéti hozzájárulásnál nem fogadják el a gyakorlatban, holott a Polgári Törvénykönyv értelmében a korlátozottan cselekvőképes személy tehet ilyen nyilatkozatot, mivel ebben az esetben a személyhez fűződő jogai védelmében lép fel.

A szolgáltatás teljesítését az orvos oldalán bizonyos külön kötelezettségek segítik elő. Ilyen például az általános tájékoztatási kötelezettség. A gyógykezelés alatt az orvos tájékoztatni köteles a beteget, illetve hozzátartozóját a betegségről, a beteg állapotáról, illetve a gyógyuláshoz szükséges magatartásról. A tájékoztatási kötelezettségnek — mint az már a fentiekből is kitűnt —, lehetnek korlátai. Ugyancsak külön kötelezettsége az orvosnak a titoktartási kötelezettség. Ennek közegészségügyi és tudományos korlátai lehetnek.

A beteget terhelő kötelezettségek körében a legérdekesebb kérdés az orvosi szolgáltatás díjazása. A magánorvosi megbízás keretében a díjazás a felek megállapodása alapján jár. A megbízásszerű orvosi jogviszonynak éppen az az egyik sajátossága, hogy főszabályként ingyenes. E tény létjogosultságát a szerző azzal indokolja, hogy az állampolgár részt vesz a társadalom munkájában, az állam az egészségügyi intézményeket a társadalom tagjai által megtermelt javakból tartja fenn, így természetes, hogy az ilyen szolgáltatást ingyenesen nyújtja saját állampolgárainak. Mindezek mellett azonban tény, hogy a betegek mégis esetenként hálapénzt — Törő Károly által külön díjazásnak nevezett juttatást — adnak a kezelő orvosuknak. A szerző ezzel kapcsolatban kifejti, hogy mivel a megbízásszerű orvosi jogviszony keretében a beteg nem áll jogviszonyban az orvossal (hanem csupán az egészségügyi intézménnyel van jogi kapcsolata), így az orvosnak nyújtott szolgáltatása érvénytelen. A hálapénz érvénytelensége mellett szóló érvelés nem oldja meg a kérdést. A hálapénz juttatásának érvénytelenségére nyilvánvalóan sem a beteg, sem az orvos nem hivatkozik. Ráadásul a közvélemény — bár gyakran merülnek fel viták a hálapénzzel kapcsolatban — a társadalmi élet több területén bevett szokásnak tekinti a hálapénz juttatását.

Véleményem szerint a külön díjazás kérdése fontos pont az orvos-beteg viszony jogi megítélése terén. Okait részben mindenképpen a beteg oldalán kell keresnünk, hiszen a hálapénz (külön díjazás) nyújtásával olyan helyzetet teremt, úgy cselekszik, mintha a kezelő orvossal létesített volna korábban jogviszonyt. Ez a kérdés viszont visszavezet minket a szerződéskötés, a jogviszony létrejöttének és a jogviszony tartalmának vizsgálatához. A további vizsgálathoz új szempontot nyújthat az a tény is, hogy az elmúlt évben egy-két egészségügyi intézményben kísérletképpen bevezették a kezelő orvos (pl. körzeti orvos) megválasztásának a jogát.

A könyv harmadik fejezete a különös orvosi jogviszonyfajták elemzését tartalmazza. Itt olyan orvosi jogviszonyfajták elemzésére kerül sor, melyek valamilyen sajátosságuk folytán eltérnek az eddig tárgyaltaktól. Például kísérleti jellegük miatt fokozottabb jogi biztosítékkal látják el, esetleg tartalmukban vagy létrejöttük során olyan sajátosságuk mutatkozik meg, mely miatt ki kell emelni az általános szabályozási körből. Közös jellemzőjük, hogy az általános orvosi jogviszonyra vonatkozó szabályok ezekre is érvényesek, bizonyos eltérésekkel. Ezeket a jogviszonyfajtákat a következő csoportosításban vizsgálja a szerző:

— Gyógyító-megelőző célú különös orvosi jogviszonyok:

— Ezen belül először az orvosi elsősegélynyújtás kérdéseinek elemzésére kerül sor. Sajátossága az, hogy a megbízás nélküli ügyvitel szabályait kell itt alkalmazni. A felek között a polgári

jogi viszonyt a segítségnyújtás ténye hozza létre.

— Ebben a részben foglalkozik a szerző a bőr-, szerv-, és szövetátültetések kérdéseivel is. Ezen jogviszonyok sajátosságát az orvosi beavatkozáshoz való hozzájárulás megadásának és a nyilatkozatot megelőző tájékoztatás nagyobb hangsúlyozása jelenti, bár rámutat a szerző, hogy a tájékoztatási kötelezettség tartalma és a nyilatkozatra vonatkozó szabályok nem térnek el a csak kórházban végezhető műtétek szabályaitól, csupán egyértelműbb a szabályozás. A véradás egyes eseteinél viszont éppen a biztosítékok hiányát kifogásolja. A szervátültetésnél jogviszony az egészségügyi intézmény és a befogadó személy között, valamint az intézmény és a donor között áll fenn. A befogadó beteg és a donor között nincs jogi kapcsolat. A donornak a műtéthez való hozzájárulás kérdésében közjegyző által készített közokiratban kell nyilatkoznia.

— Nem gyógyító-megelőző célú különös orvosi jogviszonyok:

— Itt tárgyalja a szerző az orvosi beavatkozást a születés befolyásolására és a terhességmegszakítást. A terméketlenítés intézményét elemezve felhívja a figyelmet arra, hogy a bírói gyakorlatunk az ilyen beavatkozást a személyiség sérelmeként fogja fel. A művi beavatkozással történő megtermékenyítésről szólva megállapítja, hogy jogunk a társadalom érdekeinek védelme miatt csak kivételesen engedi alkalmazását. Ismerteti a hazai szabályozás elemeit, majd felhívja a figyelmet arra, hogy jogrendszerünk elismeri a megfogant méhmagzat jogalanyiságát — az élveszületés feltétele esetén — és ez a szabály érvényes a méhen kívüli fogantatás során is. A szerző azonban nem tér ki olyan kérdésekre, melyeket az irodalom a terhességgel kapcsolatban már felvetett, például arra a kérdésre, hogy megengedhetőnek tartja-e, hogy a megtermékenyített magzatot idegen anya méhébe ültessék, és az szülje meg a gyermeket a természetes szülők számára. A terhesség művi megszakításának szabályai között felhívja a figyelmet arra, hogy a terhesség megszakításról való döntésben nagyobb szerepet kellene biztosítani a magzat apjának.

— Gyógykezeltetési kötelezettségből eredő orvosi jogviszony:

— Ebben a részben a fertőző betegek, alkoholisták, kábítószer-élvezők, elmebetegek kezelésének szabályairól esik szó. A tételes jogi szabályok vizsgálatánál kifejti a szerző, hogy a gyógykezeltetési kötelezettség az egyén alkotmányos jogait korlátozza. Ezért a fertőző betegek esetében indokoltnak tartaná az elrendelő határozat bíróság előtti megtámadásának lehetőségét. Felhívja a figyelmet arra, hogy az alkoholbetegek esetében alkalmazható gyógykezelési kötelezettség egészségi feltételeinek meghatározása nem kielégítő. Rámutat, hogy az alkoholbetegek kötelező kezelését kimondó államigazgatási határozat elleni bírói felülvizsgálat lehetőségét — az általános szabályoknak megfelelően — meg kellene teremteni. Kifogásolja a bíróság által elrendelt munkaterápiás kezelés esetében, hogy az eljárás során a bíróság eljárása formális, a döntés valójában az egészségügyi szervek véleménye alapján születik, nem tartja megfelelően, hogy a kérdés megítélésénél a nem-peres eljárás szabályai alkalmazandók. Az elmebetegek gyógyítása kapcsán felhívja a figyelmet arra, hogy a gyógyítás érdekében alkalmazott intézkedéseknél fokozott figyelmet kellene fordítani arra, hogy a beteg szabadságjogai ne szenvedjenek sérelmet, hiszen a jelenlegi szabályozás alapján lehetőség van arra, hogy szabadságától megfosszanak olyan személyt, aki nem veszélyeztet magatartásával más embert. A kényszerintézkedések alkalmazása során jelentkező hiányosságok elemzésénél ismét személyiségvédelmi követelményekre hivatkozik. Megengedhetetlennek tartja, hogy az elmebetegekre vonatkozó személyiségkorlátozó intézkedések kiterjeszthetők tudatzavar esetén bárkire. Kritizálja a kezelés elrendelésének, megvalósulásának, fenntartásának feltételrendszerét. Észrevételei, javaslatai humánus szempontúak.

— Közegészségügyi-járványügyi intézkedések:

— Ebben a részben a védőoltások, szűrővizsgálatok, járványügyi megfigyelések kérdéseiről esik szó.

A könyvnek ez a fejezete teljessé teszi az orvosi jogviszonyfajták különböző eseteinek áttekintését. Ebben a részben a szerző — mint azt néhány téma esetében igyekeztem érzékeltetni — nagyon sok kérdést, megoldásra váró problémát vet fel.

Sok érdekes jogeset bemutatásával a szerző a legszínesebb fejezetté tette a negyediket, mely a felelősség kérdéseit tartalmazza. A felelősség kérdéseinek feltárását a szerző a felelősség alanyának vizsgálatával kezdi. A megbízásszerű orvosi jogviszony esetén a gyógyító tevékenység szolgáltatásával az egészségügyi intézmény tartozik. Így annak ellenére, hogy a kötelezettségszegést, melynek alapján a felelősség beállhat, valamely alkalmazottja követi el, a beteggel szemben az intézmény tartozik felelősséggel. Felmerülhet a polgári jogból ismert szerződésszegésért fennálló, és a szerződésen kívül okozott kárért való felelősség esete is. Újszerű megközelítést jelent a könyvben az, hogy a felelősséget leggyakrabban kiváltó okként a hibás teljesítést jelöli meg. Utal arra is, hogy bírói gyakorlatunk legtöbbször a szerződésen kívül okozott kárért való felelősség szabályait alkalmazza, de az ítéletek indoklásában gyakran nem tudják ezt megalapozni.

A fokozott veszéllyel járó tevékenységért való felelősség szabályainak alkalmazása kapcsán a szerző úgy foglal állást, hogy az orvosi tevékenység önmagában nem alapozza meg a fokozott felelősségi forma alkalmazását. Olyan gyógyászati eszközök, berendezések használata esetében viszont, amelyek önmagukban veszélyes berendezésnek minősülnek, megállapítható a szigorúbb felelősségi forma.

Áttekintve Törő Károly könyvének szerkezeti és tartalmi felépítését, megállapíthatjuk, hogy a teljesség igényével dolgozza fel az orvosi jogviszony kérdéseit. A könyv közérthető stílusban íródott. Néhány helyen teljes részletességgel ismerteti a tételes jogi szabályokat is. Ezért a könyv szakmai szerepének betöltésén túl alkalmas arra is, hogy a jogban járatlan érdeklődőket — orvosokat és betegeket egyaránt — megismertesse az orvosi kérdések jogi megítélésével.

*Kőhegyi Mihály*

**Hajdu Lajos: Bűntett és büntetés Magyarországon a XVIII. század utolsó harmadában***

A szatmári béke után a magyar feudális osztállyal egyezséget kötött udvar azonnal hozzálátott az ország kormányzati rendjének kiépítéséhez és megszilárdításához. Ezt a célt szolgálta a helytartótanács felállítása és a bírósági szervezet legfelsőbb életre hívása (a hétszemélyes és a királyi tábla jogkörének, valamint működési rendjének meghatározása, a kerületi táblák létrehozása) és számos más intézkedés, egyebek között a jogalkalmazás egységesítésére való törekvés is.

---

*Kőhegyi Mihály* tudományos főmunkatárs, Türr István Múzeum (Baja).

*Budapest, 1985. 452 old.

Hogy a legfőbb vezetésnek valamiképpen áttekintése legyen a folyó perekről és a joggyakorlat működéséről, 1757-ben elrendelte az ún. rabtabellák félévenkénti beküldését. A szerző ezeknek az anyagából vonta le következtetéseit. Minden esztendőben hiányzik ugyan jó néhány törvényhatóság jelentése, a meglévők közül is sok szenved különféle hiányosságokban, ám ennek ellenére bizonyos, hogy a feldolgozott mintegy 450 rabtabellában megtalálható 12 000 bejegyzett vagy elítélt személy adatai a jogalkalmazásban bekövetkezett változások jellegét híven tükrözik és alkalmasak arra, hogy a fejlődés irányát ezek alapján fel lehessen vázolni. A szerző ezekre támaszkodva elemzi a magyarországi büntető igazságszolgáltatási gyakorlat 1770 és 1795 közötti tanulságait (ezen belül főképp az 1775—1790 közötti viszonyokat), mert hazánkban ebben a történeti időszakban érvényesültek a legerőteljesebben a feudális abszolutizmus büntetőpolitikai elgondolásai és az adatok jól mutatják, hogy e törekvések milyen mértékben valósultak meg, illetve a célkitűzések mennyiben maradtak az óhajok szintjén; hogyan érvényesültek a feudális, valamint a felvilágosult (emberbaráti) elvek egyidejűleg a bírósági gyakorlatban. Az adatok ezrei bizonyítják, hogy egy-egy megye vagy város legfeljebb önmagához volt következetes — ha közben a bíróság tagjai nem változtak számottevően — az egyes bűntettek súlyának, vagy az elkövetés körülményeinek mérlegelésében és megítélésében. Azonos bűnért az egyik megyében 10 korbácsot szabtak ki, a másikban esetleg évekig raboskodott az illető. A tabellák alapján két tanulság biztosan levonható: egyes időszakokban, amikor valamely törvényhatóság területén súlyos, a közvéleményt is megrázó bűncselekményeket követtek el sorozatban, az általánosnál szigorúbb volt az ítélkezés mindenkivel szemben. Ilyen feszült légkörben rendszerint a befogást követő néhány napon belül már végre is hajtották a halálos ítéletet. A másik tanulság: a törvényhatóságok (de az uradalmak is) mindig az idegeneken, jöttmenteken alkalmazták az elrettentő példát. Főleg a cigányokkal szemben keményebbek az ítéletek.

A vizsgált negyedszázadban jelentősen nőtt a valamilyen bűntett gyanújával befogott, vagy annak elkövetése miatt elítélt rabok száma, s ez helyenként már égető társadalmi gonddá vált. Büntetőbíráskodási szempontból figyelemre méltó a bűncselekmény gyanújával börtönbe vetett nők és fiatalok (20 év alattiak) számának állandó növekedése. Az érzéki élvezetek megszerzésének színterét a városok képezik. Ide tódultak a környékről azok a nők, akiknek szolgálataira a városban megfordulók vagy ott élők (elsősorban a katonák) inkább igényt tartottak, mint a falvak zárt keretei között felnevelkedett férfinép. Új jelenség, hogy szervezett, csoportosan elkövetett bűncselekmények miatt egyre többször kellett a bíróságnak bűnbandák tagjait felelősségre vonni. Minőségi változások is történtek, azaz az egyes bűntettkategóriák aránya is módosult. A börtönbe vetett (befogott) személyek többsége ellen a vád az, hogy valamilyen tulajdon elleni bűntettet (többnyire lopást) követtek el. Emelkedő értékű, de nem számottevő arányú a csalás. Viszonylag ritka a gyújtogatás miatti büntetőper, s ezek jó része is gondatlanságból keletkezett. Szaporodott a rablások és rablógyilkosságok száma is. Az 1770—1795 közötti időszakban növekedett ugyan a hatalommal, vagy annak helyi képviselőivel szembeszegülő és emiatt börtönbe vetett személyek száma (az összes rab 1,1%-áról kb. 2%-ra), egészében véve azonban ez a növekedés nem számottevő. Semmi esetre sem olyan mértékű, mint ahogyan ezt néhány évtizeddel korábban — a történeti valóságot erősen eltorzító dogmatizmus idején — történetíróink egyikemásika hirdette. A nemesi osztályuralom kegyetlenségeiről szóló általánosítások szembetűnően igaztalanoknak bizonyultak a rabtabellák alapján. Nem ritka jelenség, hogy a bíróságok nem veszik figyelembe a nemesi előjogokat, vagy megjegyzik, hogy a rab arról „önként lemondott." A bíróságok elsősorban az igazságszolgáltatás, nem pedig az osztályuralom minden eszközzel történő megszilárdításának a szervei voltak.

1787-től két és fél éven át a II. József-féle BTK alapján ítélkeztek a magyarországi büntetőbíróságok. II. József azzal a bizonyos nevezetes tollvonással hatálytalanította ugyan büntető törvénykönyvét, de a magyarországi gyakorlat elfogadta, és később is követte ezeket a rendelkezéseket, ha nem is mindenütt azonos mértékben. A kormányzat és a jozefinista korban felnőtt értelmiség — közte a jogászok — világosan látták, hogy a büntetőbíráskodás egységesítésére és humanizálására nem elegendő az 1780 előtti laza központi felügyelet, éppen ezért II. József rendszerének összeomlása után is e célok elérésén munkálkodott, tehát az eljárásjog egységesítéséért küzdött. Ezek végrehajtására azonban elsősorban a külpolitikai helyzet (francia forradalom) miatt nem került sor, annak ellenére, hogy 1795-re elkészült az első magyar büntetőkódex-tervezet.

Jogtörténeti irodalmunkban az utóbbi évtizedekben fehér hollónak számított a történelmi múlt jogalkalmazásának, ítélkezésének vizsgálata. Hosszú időn át — az ismert politikai torzulások miatt — csak a forradalmi szakaszok állam- és jogtörténete szolgált a kutatómunka témájául — hangoztatja (igen helyesen) a szerző. Ma már egyre nehezebben találni erre embert, hiszen lényegében csak az idősebb nemzedék rendelkezik azzal a nyelvtudással (latin, német), ami ehhez elengedhetetlenül szükséges a magas fokú szakmai ismeretek mellett. Ezért illeti megkülönböztetett tisztelet azokat, akik gyorsan kamatoztatható sikerek helyett a levéltárak gazdag adatanyagának búvárlására szentelik életüket. Hajdu Lajos az utóbbi években sorra-rendre megjelenő könyveinek tanúsága szerint ezek közé tartozik. Tudományos eredményeinek túlszárnyalására aligha van reményünk a közeljövőben. Bár ne lenne igazam.

*Kukorelli István*

**Állam — térkapcsolatok — demokrácia***

Bihari Ottó-emlékülés

Szaporodnak az emlékkötetek, elmenőben egy nagy generáció — a jelző őket illeti leginkább. Kiemelkedő tagjainak kézjegyét, ami a korszakváltások törésvonalai mentén aligha lehetett ellentmondásmentes, akárhol alkottak is nagyot, magán viseli az 1945 utáni közel fél évszázad. *Bihari Ottó* ennek a generációnak volt tagja, s az élet több területén (egyik tudóstársa szerint négy területen; „az államjog területén, a komplex társadalomtudományi kutatás megszervezése területén, a vidéki — mai kifejezéssel élve — regionális tudományos központ szervezése és a helyi értelmiségi és tudo-

*Kukorelli István* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

*Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja és a Janus Pannonius Tudományegyetem, Pécs, 1987. 581 p. Szerkesztő: Csefkó Ferenc

mánypolitika területén". ld. kötet 98. old.), — opuszokkal mérhetően főképpen az államtudományokban — alkotott maradandót, átgondolva annak majd mindahány kérdéskörét, fogékonyan a modern kor és jövő kihívásai előtt. Korán lezárult életműve előtt tiszteleg a címben jelzett emlékkönyv.

A Bihari Ottó születésének 65. évfordulója tiszteletére rendezett emlékülés (1986. április 22.) felszólásait tanítványa, később kollégája, *Csefkó Ferenc* szerkesztette kötetté. A szerkesztés koncepciója láthatóan az volt, hogy a könyv *az emlékülés hiteles jegyzőkönyve* legyen. Ennek megfelelően a kötet a plenáris ülés és a három szekció valamennyi referátumát, összesen 46 rövidebb-hosszabb tanulmányt tartalmaz, mondanivalója sokszínű, szerteágazó. A résztvevők (akiket most terjedelmi okokból a recenzió nem nevezhet meg) a Bihari-életműhöz kapcsolódóan mai aktuális társadalomtudományi problémákról vitatkoztak, a *kötet hangneme* alapvetően *polemikus*. A vitatémákat jelzi a könyvcím, a plenáris ülés fejléce (államtudományi és regionális kutatások, hazai és nemzetközi tudományszervezés, helyi-területi politika) és a szekcióalcímek is (I. szekció: hatalom—önkormányzat—demokrácia, II. szekció: térkapcsolatok, közigazgatás, III. szekció: lakosság, terület, település).

A kötet hűen kifejezi Bihari Ottó színes egyéniségét, érdeklődésének sokrétűségét. Az 581. oldalnyi anyag végére érvén hasonló benyomásaim keletkeztek, mint betegágyán befejezett tankönyvének (Államjog/alkotmányjog), Tankönyvkiadó, Bp. 1984.) és széles látóköréről, nagy műveltségéről tanúskodó posthumus tanulmánykötetének (Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában, KJK. Bp. 1983.) elolvasásakor. Tanítványai, kollégái, barátai, úgy érzem, teljességre törekvően vitték tovább a mester rájuk hagyott gondolatait, talán csak az államjogi örökség gondozásában vannak hiányérzetek.

A vitatémákat körülhatároló címekből talán kivehető volt, hogy a könyv gerincét a helyi politikával, az önkormányzatokkal, azok egymáshoz való viszonyával foglalkozó írások alkotják. S mivel az emlékülésen több tudományág képviselői találkoztak, jellemzője a feldolgozott témaköröknek a *multi vagy interdiszciplináris megközelítés, sajátossága ez is a kötetnek*. Az olvasó bepillanthat a Bihari Ottó által pályára állított regionális kutatási központ munkatársainak imponálóan gazdag, egymás gondolkodását befolyásoló kutatási eredményeibe.

Milyen témakörökben hoz újat a kötet? Mindenképpen ilyen az *állami területi beosztás* feltételrendszerének, környezetének feltárása. Az alapgondolat; az állami-területi beosztás a valós folyamatokhoz igazodjon, vegyen figyelembe pl. közigazgatásföldrajzi, történeti-regionális és más fontos szempontokat, ne kizárólag politikai-hatalmi döntés legyen. Szükség van az árnyalatokban való gondolkodásra ezen a területen is; így például a települések lélekszáma önmagában nem dönthet életképességükről. Nemcsak régi települések halnak el, hanem új települések keletkeznek, ezek érdekképviselete nem megoldott, egy részük községgé fejleszthető.

Közel fél tucat szerző mondja el véleményét az új magyar állami-területi beosztásról, a *város környéki igazgatásról*. Vizsgálják azt történetiségében (pl. milyen regionális ütemdifferenciák vannak a magyar városfejlődésben), jelen időben és perspektíváiban, megállapítván, hogy az optimális város környéki rendszer kialakítása eleve reménytelen próbálkozás. A mai működés egyik dilemmája: csak postás-e a városközpont a megye és a községek között, vagy a járási hivatalok örököse? A perspektíva egyértelműen a kétszintű igazgatás, ennek egyik előfutára a megyei nagyközség.

A városkörnyékek kialakításának legfontosabb célja az volt, hogy olyan települések alkossanak egy-egy városkörzetet, amelyekben a kölcsönös érdekek, az egymásra utaltság jelentik a közigazgatási struktúra alapjait. A szerzők regisztrálják az *együttműködési, a társulási eredményeket* nemcsak a városkörnyékekben, hanem más településegyüttesekben — különösen az agglomerációkban — is. A tükör nem rózsaszín.

Mit jelent ma a *településpolitika*, milyen az innovatív településpolitika — fogalmazódik meg a következő kardinális problémakör. A válasz sokszempontú, a településpolitikának foglalkoznia kell a települések belső szerkezetével, a települések társadalmának szegregációs kérdéseivel, az infrastruktúrával — a felsorolás folytatható. A sokat emlegetett nyílt településpolitika lényege azonban a lakossági közreműködés erősítése, az állampolgárok politikai részvételének garantálása, ami a „kor parancsa". Többen mélyrehatóan elemzik a *politikai részvétel lehetőségeit, a lakóhelyi közvetlen demokráciát*, s annak egyes formáit, pl. a társadalmi vitákat, a falugyűlést és a népszavazást. A lakóhelyi demokrácia sajátos megnyilvánulási formái a nagyvárosi tanácskozási központok.

Az állampolgári politikai részvétel vizsgálati tapasztalatai elgondolkoztatók, a lakosság 2/3-a, 3/4-e ki van zárva a döntések (pl. a fejlesztési-rendezési típusú tervezések) előkészítéséből.

Milyen területeken bontakozhat ki szélesebb körű állampolgári részvétel? Példa erre a *környezetvédelem*, amelynek megoldása ma már nemcsak állami feladat, hanem társadalmi közügy (a környezetvédelem komplexitásáról több szerző ír).

A nyílt településpolitika kérdéskörétől aligha lehet elválasztani a *tanácsok önkormányzati jellegét* — vezérfonala ez is a kötetnek. A szerzők feltárják a szervezeti, hatásköri és gazdasági önállóság egyes összetevőit, a centralizáció és a decentralizáció arányát. Kritikus hangvételű megállapítások sokaságával találkozhatunk, íme néhány; a jelenleginél sokkal decentralizáltabb területi-irányítási rendszerre van szükség, a tanácsrendszer önkormányzatilag csak félig-meddig kiépített, az önkormányzatok politikai és főképpen gazdasági garanciák nélkül erőtlenek, a képviseleti szervek (és bizottságaik) kívül rekednek a valós döntéshozatali mechanizmuson. Ellentmondásokkal teli a helyzet a helyi jogalkotás és a központi jogszabályok találkozási pontjainál is. Egyetértve a legtöbb (nemcsak az önkényesen kiragadott) bírálattal, megjegyezném, hogy a választási reform utáni ébredés jelentősen árnyalja ezt a sötétre sikerült képet, kifejezi ezt számos helyi konfliktus és a tanácsok pártirányításában keletkező feszültségek. Pozitívabb hangvételű tanulmány szól az elöljáróságokról Baranya megye viszonylatában, a megye jó terepe a társközségi problematikának, az érdekképviseletnek.

A kiragadott kérdéskörök bizonyítékok arra, hogy a kötet „fel van töltve" a *helyi társadalomkutatás* minden kérdésével, az ez iránt érdeklődők számára nélkülözhetetlen kézikönyv. Néhány szerző arra is vállalkozik, hogy kutatási-módszertani vívódásait ossza meg velünk (pl. mi a politikatudomány szerepe a területi kutatásokban?).

Korábban tett halk megjegyzésemet most felerősíteném: az életműhöz ké-

pest a *kötet államjogi része halványabb.* Ennek magyarázata lehet néhány elfoglaltság miatti távolmaradás, ami azonban (ez nem a szerkesztő bűne) írásban később pótolható lett volna, arányosabbá téve ezzel a tanulmánykötetet. Az önkormányzatokkal foglalkozó írásokat leszámítva tulajdonképpen csak három-négy tanulmány kifejezetten államjogi-alkotmányjogi indíttatású, ezek is egymástól függetlenek, alapfogalmakkal (a tudományág elnevezése, a jogforrásrendszer kérdései) foglalkoznak. Az emlékkötet műfaja szempontjából példaadónak tartom „az állami szervek közötti egyensúlyozó rendszer kialakításának problémája Bihari Ottó koncepciójában" című előadást, amely valóban megszüntetve-megőrzi az örökséget, feltárva és alkotóan továbbfejlesztve azt. Nem kevésbé érdekfeszítő a parlamentről de lege ferenda tartott referátum, amely a legfelsőbb szuverén testület és a tényleges hatalomgyakorlás összefüggéseit keresi. Jól egybevág az írás Bihari Ottónak a parlament munkájáról készített rádió-interjújával (ld. 535—539. old.).

A szakmai vonatkozásokról visszatérve a személyesekre — erre ösztönöz a kötet rádióinterjúkat tartalmazó függeléke is — *ad-e emberi portrét az emlékkönyv* Bihari Ottóról? Az egyik bevezető főreferátum végigkíséri az életutat, leltárt készít fontosabb műveiről. Ezt egészíti ki a munkásságot teljeskörűen bemutató bibliográfia, amely közel 250 tételt sorol fel, közöttük 21 monográfiát és nagyjából ugyanennyi tankönyvet.

Az emlékülés szónokai sem mentesek a tudóssal, a baráttal, a kollégával való személyes találkozások hatása alól, az emlékmozaikokból tovább építhető az emberi pályaív. A mozaikok közül néhány; a nemzeti kisebbség tagjaként Temesváron átélt *gyermekkor* lehet a magyarázata a nemzetiségek iránti érzékenységének — véli az egyik hozzászóló. Talán nem csak ennek, hanem a demokrácia iránti érzékenységének, mivel a demokrácia mindig a kisebbség-többség viszonyára épül. A *debreceni egyetemi évekről,* a tanszéki elődökről, a közjog akkori állapotáról, a közös élményekről ad számot az egykori évfolyamtárs, a későbbi pályatárs. *A gyakorlati közigazgatási munkában* együtt eltöltött évekre emlékezik közigazgatásunk egyik jelenlegi vezetője, annak mindennapi izgalmaira Bihari Ottó a kötetben közölt interjúban is visszatér. *A pécsi egyetemen és a Dunántúli Tudományos Intézetben* végzett tevékenységéről sokan vallanak; két csomópont tapintható ki, az 1957—1964 közötti dékánság, és 1973, amikor Bihari átveszi az intézet vezetését. A vallomásokból feltárulnak egy nem mindennapi élet kontúrjai; az iskolateremtő, a diákköri munkára figyelő, a fiatalokat pályára segítő professzor, a hazai és nemzetközi kutatásokat szervező, inspiráló tudós mindennapjai. Bihari Ottó a közélet aktív részese, mint mindenütt, ott is erős, meghatározó személyiség, aki véleményét sohasem csomagolta be. Minderről önmaga is nyilatkozik a könyvben, elismervén hirtelen természetét, hangjából ugyanakkor kicsendül a család, a fiatalok, a munka, a szépirodalom szeretete.

Nem lehettem jelen az emlékülésen, szabad legyen ezért személyes véleményemmel zárnom mondandómat. Valamelyest ismerve az életművet és alkotóját, Bihari Ottót europer és — a korba mindig belehelyezve — reformer gondolkodónak tartom. Személyes találkozásainkon — bevallom, félve tiszteltem — nem egy bátorító szót kaptam tőle. Inspiráló gondolatait kutatásaimban ma is hasznosítom, s köteteit — amelyek mellé most odaállítom ezt az emlékkönyvet — gyakran leemelem a könyvespolcról. Nincsen rajtuk por.

*Stipta István*

## Ijjas József kandidátusi értekezésének vitája

A Tudományos Minősítő Bizottság által kiküldött bírálóbizottság előtt 1987. április 21-én zajlott le Ijjas József egyetemi adjunktus (Budapest/Miskolc) *Német-Ausztria provizórikus kormányzati rendszere* című kandidátusi értekezésének nyilvános vitája. A bizottság elnöke Rácz Attila tudományos főmunkatárs volt, opponensként Diószegi István és Takács Imre egyetemi tanárok működtek közre.

A disszertáció az Osztrák—Magyar Monarchia felbomlása után létrejött Német—Ausztria kormányzati rendszerét dolgozta fel. Bár az egyetemes és hazai történelem művelői számos, Ausztriával kapcsolatos művet írtak már, a hivatalos bírálók mégis szerencsésnek tartották a disszertáns tárgyválasztását.

A zömmel politikatörténeti feldolgozások után Ijjas József intézménytörténeti nézőpontja, jogtörténészi közelítése önmagában is nóvumot jelent. Más kérdés az, hogy mennyiben lehet sikeres idegen országbeli intézmények magyar történeti feldolgozása. Diószegi István bátorító álláspontja szerint a nemzeti történelem felségterületére a külföldi történész a komparatisztika menlevele nélkül is belépheet. Ha — mint Ijjas József — ismeri az eredeti forrásokat, feldolgozásokat, a honi történészek beidegződéseitől, elfogultságaitól mentesen közelíti meg a témáját. A diszertáció vitájának végkövetkeztetése szerint a szerző dolgozata az osztrák tudományosság számára is hasznos megállapításokat tartalmaz. Diószegi István a szerzőben egyenesen a nemrég elhunyt Kerekes Lajos nemzetközi léptékű munkásságának folytatóját látja.

Az értekezés főbb megállapításait követve először a német—osztrák állam létrejöttének mozzanatait emelhetem ki. A szerző először a Saint—Germain-i békeszerződéssel „életre ítélt" Ausztria kialakulásának főbb állomásait vizsgálta. Az államalakulás politikai célkitűzését 1918. október 3-án fogalmazták meg. A politikai táborok (pártok) erre vonatkozó konkordációja október 10-én született meg. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés október 21-i megalakulása után október 30-án történt az államalapító határozat elfogadása, majd egy nappal később a hatalom tényleges átvétele. A szerző álláspontja szerint Német-Ausztria megalapítása nem mint a nemzeti önrendelkezési jog önkéntes megvalósítása, hanem mint egy külpolitikailag determinált helyzetben hozott kényszerintézkedés fogható fel.

A diszertáció egyik újszerű megállapítása szerint az 1918. október 30-i alkotmányfragmentum a korábbi katonai diktatúra tagadásaként a nagy francia forradalom reminiszcenciáit is tartalmazó direktorialis kormányformát alkotott. Az alkotmányozás eme túlbuzgó intézkedése mellett a tanulmányból megismerhetjük a gyors államszervezés során elkövetett strukturális hibákat is. A szerző ide sorolja a bizalmatlansági indítvány hiányát; azt a tényt, hogy az Államtanács nem rendelkezett vétójoggal és hogy az államtitkároknak nem volt ellenjegyzési joguk. Egy későbbi (1919. december 19-i) alkotmányfragmentum részben korrigálta a tapasztalt hiányosságokat. A régi osztrák kormányzati konstrukcióhoz visszakanyarodva kiépítette az ál-

*Stipta István* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

lam és kormányfő tisztségét, az Államkormányt valóban kormánnyá alakította és a politikai felelősségének érvényesítésére bevezette a bizalmatlanság intézményét.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés egyik fontos feladata volt az Alkotmányozó Nemzetgyűlés közjogi alapjainak megteremtése. A tanulmány fontos része ezen testület és a további provizórikus rendszer viszonyainak elemzése. Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a korábbi átmeneti szakaszhoz kettős módon viszonyulhatott. Vagy — amint azt az Ideiglenes Nemzetgyűlés tette — a jogi diszkontinuitás elvét fogadja el, tehát önmagát saját határozata alapján eredeti, azaz más autoritásból le nem vezethető módon a népszuverenitás letéteményezésnek nyilvánítja, vagy pedig saját magát az Ideiglenes Nemzetgyűlés jogutódjának tekinti. A politikai célszerűség — olvashatjuk a tanulmányból — az utóbbi mellett szólt, az Alkotmányozó Nemzetgyűlés ezt az alternatívát választotta. A fenti dilemma hasonló módon vetődött fel és oldódott meg hazánkban is a felszabadulást követő közjogi harcok során.

A dolgozat tartalmi áttekintése során az 1919. március 14-i alkotmányfragmentumot említjük még. Ez a dokumentum — az Alkotmányozó Nemzetgyűlés túlsúlyának megőrzése mellett — az államfői tisztség „pótlékaként" ezen testület elnökét ruházta fel bizonyos jogokkal a kormányzati és végrehajtó hatalom területén. Mivel azonban az elnök nem kapta meg sem a parlament feloszlatásának, sem pedig a kormány kinevezésének jogát, a kormányzati rendszer Achilles-sarka változatlanul az államfői tisztség szabályozatlansága maradt.

A szerző összegzése szerint a társadalmi és politikai forradalmak sajátos dialektikája érvényesült az osztrák alkotmányozásban is. Az alkotmányos monarchia tagadásaként létrejött egy direktorális köztársaság, majd — a kor politikai viszonyainak eredményeként — egy közbülső, „átlagolt" megoldás, egy sajátos parlamentáris köztársaság.

Az opponensek méltatták Ijjas József feldolgozásmódját, a dolgozat áttekinthetőségét, olvasmányos stílusát. Helyeselték, hogy a releváns alkotmányjogi dokumentumokat időbeni sorrendben vizsgálta. A dolgozat egyébként példája lehet a hasonló tárgyú feldolgozásoknak: először a politikai hátteret, majd a jogdogmatikai kérdéseket elemzi, végül — összegezésként — az intézménytörténeti fejlődéstendenciát foglalja össze. Mindezt széles forrásbázison, hiszen a jogszabályokon túl felhasználta a nemzetgyűlési jegyzőkönyveket, a jogforrások indoklásait, a különböző pártállású napisajtó információit és a levéltári anyagok adatait.

A fontosabb opponensi megállapítások közül elsőként Diószegi István Német-Ausztria speciális fejlődési irányait hangsúlyozó felvetését említhetem meg. Nézete szerint valóságos kuriózumnak tekintendő, hogy míg az egykori Osztrák—Magyar Monarchia újjáalakuló államai kivétel nélkül történeti alapon építkeztek, Német-Ausztria nem tudott, vagy inkább nem akart tudni saját múltjáról, és létét is úgy fogta fel, mint a Habsburg-múlt tökéletes antitézisét. Ugyanígy vélekedett a jövőjéről is; az „életképtelenség" teóriájára hivatkozva egyetlen osztrák politikus sem kívánta az önálló Ausztriát. A győztes hatalmak másképp döntöttek. A kis Német-Ausztriának tudomásul kellett vennie, hogy — idézve Diószegi István szellemes megállapítását — függetlensége nem olyan tulajdon, amellyel szabadon rendelkezhet.

Takács Imre felvetette az alkotmányos intézmények kontinuitásának és a forradalmi helyzet révén előállt megszakítottság mélyebb államjogi elemzésének igényét. Valóban különös jelenséggel állunk szemben: az Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjait 1911-ben választották meg, így ők a történelmi sorsforduló idején személyükben is a kontinuitást képviselték. A váratlanul előállt háború utáni helyzetben viszont eredeti elképzeléseiktől eltérő politikai programot kellett képviselniük.

A bírálók elfogadták Ijjas József válaszát, amely szerint Ausztriában 1918-ban elméleti diszkontinuitás és gyakorlati kontinuitás valósult meg.

Az opponensek a dolgozatíró módszerét alkalmasnak találták a választott tárgy feldolgozására. Diószegi István ugyan néhol feleslegesnek vélte a „paragrafusok mikroszkopikus elemzését", de maga is megengedte, hogy a köztörténész számára idegen dogmatikai elemzés nem nélkülözheti ezt a módszert.

A tanulmány reménybeli publikálása esetén szükség lenne egy európai kitekintésre (Diószegi István), továbbá utalni lehetne a magyarországi fejlődés rokonvonásaira is (Takács Imre).

A jelölt válasza után a bírálóbizottság a dolgozat tudományos értékét maximális pontszámmal honorálva javasolta Ijjas József részére a kandidátusi fokozat odaítélését.

ÁRA: 55,— Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Pallas Lap- és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-3793. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fq 5003 F/ET

XLII. új évfolyam 11. szám Budapest, 1987. november hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM MARX KÁROLY Központi Könyvtár Telefon: 176-627 Telex: 22-5136 Budapest 5. pf. 489

TARTALOM

VASTAGH PÁL
A szocialista jogelmélet kialakulásának kezdeteiről .. 581
MÓNUS LAJOS
Az állami tevékenység demokratikus fejlesztéséhez Egy év hordaléka ..... 586
FICZERE LAJOS
A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere ..... 591
HOLLÓ ANDRÁS
A párttag képviselők (tanácstagok) felelőssége ..... 601
HÁMORI VILMOS
Személyhez fűződő jogok védelme és sajtószabadság 606

**Szemle**

SZÉKELY JÁNOS
Passzivitás ..... 613
BALÁZS ISTVÁN
Kormánystrukúra és államigazgatási szervezet ..... 615

**Jogirodalom—Jogélet**

Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására (TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ) ..... 618
FEHÉR LENKE
A bűnözés új jelenségei. A bűnözés megelőzése (Vitaülés) ..... 619
STIPTA ISTVÁN
A második miskolci jogtörténész nap (Wenzel Gusztáv emlékülés és tankönyv vita) ..... 623
HAMZA GÁBOR
Római jogi tankönyv vitája Szegeden ..... 625
DUNAI PÁL
Az egyoldalú jognyilatkozat a nemzetközi jogban .... 626

*СОДЕРЖАНИЕ: Пал Вашстаг:* О началах становления теории социалистического права — *Лайош Монуш:* К демократическому развитию государственной деятельности — *Лайош Фицере:* Институт министра и система его связей — *Андраш Холло:* Ответственность депутатов (членов Советов), являющихся членами партии — *Вильмош Хамори:* Защита прав личности и свобода печати — *Обзор: Янош Секей:* Пассивность — *Иштван Балаж:* Структура правительства и организация государственного управления — *Юридическая литература — юридическая жизнь:* Хэнц Аурел: Стремления к формированию этики государственной служды (Ласло Трочаньи) — *Ленке Фехэр:* Новые явления преступности — предупреждение преступности (Дускуссия) — *Иштван Штипта:* Вторая встеча историков-юристов в г. Мишкольц (Совещание в память Густава Венцела и обсуждение вузовского учебника) — *Габор Хамза:* Обсуждение вузовского учебника по римскому праву в г. Сегед — *Пал Дунаи:* Одностороннее волеизъявление по международному праву.

INHALT: Pál Vastagh: Über die Anfänge der Entfaltung der sozialistischen Rechtstheorie — Lajos Mónus: Zur demokratischen Entwicklung der staatlichen Tätigkeit — Lajos Ficzere: Die ministeriale Institution und deren Verbindungssystem — András Holló: Die Verantwortung der parteiangehörigen Abgeordneten und Ratsmitglieder — Vilmos Hámori: Die Persönlichkeitsrechte und die Pressefreiheit — RUNDSCHAU: János Székely: Die Passivität — István Balász: Die Struktur der Regierung und die Verwaltungsorganisation — RECHTSLITERATUR; RECHTSLEBEN: Aurél Hencz: Bestrebungen zur Entfaltung der Ethik des öffentlichen Dienstes (László Trócsányi) — Lenke Fehér: Neuse Erscheinungen der Kriminalität, Prävention der Kriminalität (Diskussion) — István Stipta: Die zweite Tagung in Miskolc der Rechtshistoriker (Gedenksitzung zu Ehren Gusztáv Wenzel und Lehrbuchbesprechung) — Gábor Hamza: Besprechung des Lehrbuches des römischen Rechts in Szeged — Pál Dunai: Einseitige Rechtserklärung in dem Völkerrecht

CONTENTS. Vastagh Pál: On the initial stages of development of the socialist theory of law — Mónus Lajos: On the development of democratic elements in state activities — Ficzere Lajos: The institution of ministry and its system of relationships — Holló András: The party-member (council) represevtatives resposibility — Hámori Vilmos: The protection of personal rights and the freedom of the press. Reviews: Székely János: Passivity — Balázs István: Governmental structure and administrative system.
Book-review: Hencz Aurél: Efforts aimed at the formation of ethical principles in public administration (Trócsányi László) — Fehér Lenke: New phenomena in criminal activities. Crime prevention (scientific debate) — Stipta István: The second legal- history-day in Miskolc (in memmorium of Gusztáv Wenzel and the discussion of a text-book) — Hamza Gábor: The discussion of the Roman Law Text-book in Szeged — Dunai Pál: Unilateral declarations in international law.

XLII. új évfolyam 11. szám Budapest, 1987. november hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtár

*Vastagh Pál*

# A szocialista jogelmélet kialakulásának kezdeteiről

## I.

A Nagy Októberi Szocialista Forradalom győzelmével indult meg annak a társadalmi berendezkedésnek a kiépülése, amelynek államára és jogára vonatkozóan a marxizmus klasszikusai számos elméleti hipotézist dolgoztak ki. Ez a folyamat olyan gazdasági és politikai helyzetben bontakozott ki, amit súlyos ellentmondások és örökölt elmaradottság terheltek. A hatalom birtokában a társadalom építésének megszervezése, az azt szolgáló program kidolgozása nem egyszerűen az elmélet valóraváltását jelentette, hanem azzal egyidejűleg, elméletalkotó munkát is. Az elmélet realizálódásának és továbbfejlesztésének szoros egybekapcsolódása tette többek között a szovjet társadalom történetének első periódusát szellemileg és elméletileg gazdaggá, izgalmassá. Az eleven, pezsgő vitáknak nagy volt a tétje, hiszen a korszak alapvető dilemmáira kellett használható, iránymutató válaszokat adni. Joggal írta erről az időszakról Krausz Tamás: „Még a látszólag tisztán teoretikus — a filozófiai vagy történelmi tárgyú, merőben tudományos jellegű — kérdésfeltevések is akaratlanul a politikai küzdelmek bonyolult funkcióinak közegeivé váltak."[1]

Természetesen az eredeti célok és kérdésfeltevések ma már a maguk teljességében nehezen tárhatók fel a későbbiekben rárakódott értékelésektől. Az elmélet legkülönbözőbb művelői lényegében akkor is ugyanazzal a kérdéssel álltak szemben, mint napjainkban, mi a szocializmus, melyek ennek a társadalmi formációnak a legjellemzőbb vonásai, milyen viszonyok és intézmények képesek leghatékonyabban közreműködni erősítésében és fejlesztésében.

A válasz magában foglalta a gazdasági viszonyok gyökeres átrendezését éppúgy, mint az állam és a jog társadalmi jellegének és funkciójának meghatározását. Ezekhez az átfogó gazdasági, politikai, ideológiai mozgásokhoz kötődött a szocialista jogrendszer, a jogtudomány és ezen belül a szocialista jogelmélet tárgyának és rendszerének kialakulása. Az állam elméleti problematikájának elemzése ez idő tájt a történelmi materializmus tematikájában kapott helyet, elkülönülve a jog elméletétől.

A marxizmus klasszikusai, bár jogászi képzettséggel és széleskörű jogászi műveltséggel rendelkeztek, követőikre nem hagytak és nem is hagyhattak rendszerezett állam- és jogelméletet. Általános társadalomelméletük kidolgozásával az állam és a jog materialista és történeti szemléletét alapozták meg, ezzel megteremtették az állam- és jogelmélet kialakulásához szükséges elméleti és módszertani alapot.

A polgári elmélettörténeti munkákban kiemelték azt a tényt, hogy az októberi forradalmat a jog formálisan kidolgozott filozófiája nélkül vívták meg.[2] Hangsúlyozták, hogy „a szovjet igazságszolgáltatás szervezete a szovjet rezsim első periódusában hivatalnokainak azonos felfogását, politikai egyetértését, az új rezsim fő dekrétumainak egyszerűen empirikus ismeretét követelte meg, nem pedig a jog speciális elméletét."[3] Kétségtelen, hogy a szocialista forradalom ideológiai, politikai előkészítésében kisebb szerepet játszott a jogi ideológia, mind például a polgári forradalmak hajnalán meghirdetett burzsoá jogi elvek, eszmények és értékek. A marxizmus klasszikusai a jogot az osztályharc szempontjából járulékos társadalmi jelenségnek tekintették, a forradalmi elmélet középpontjában az államhatalom megszerzéséhez vezető út, az azt elősegítő politika kidolgozása állt.

A hatalom megragadását követően az új társadalom megszervezésének, építésének követelményei szükségessé tették a jog politikai és reguláló funkcióinak felhasználását, az új társadalmi tartalmat kifejező jogrendszer kiépítését. A szovjet jogtudomány művelői számára tehát kezdetben a jogrendszer kiépítése,

---

*Vastagh Pál* egyetemi docens, JATE Állam- és Jogtudományi Kar (Szeged).

[1] *Krausz* Tamás: A 20-as évek vitáiról Politika-tudomány. 1987. 1. sz. 53—79. old.

[2] Soviet Legal Philosophy, Harward Univ. Press 1951. 465. old. XVIII. old.

[3] *Schlesinger* R.: Soviet Legal Theory, London. Trubner and Co. LTD 1945. 299., 147. old.

az igazságszolgáltatás szervezetének megteremtése jelentették a legfontosabb feladatokat. Ezek gyakorlati megoldása során újabb és újabb elméleti kérdésekre is választ kellett adniuk, amelyek szorosan kapcsolódtak a szocialista társadalom építésének átfogó, teoretikus problémáihoz. Ilyen körülmények között a szovjet jogtudomány kezdeti lépéseit a tételes jogi szabályozás napi gondjai és az ezek kapcsán felmerülő elméleti kérdések megválaszolása között tette meg. Ugyanakkor emellett kialakultak olyan, általánosabb, a jog társadalmi elhelyezkedésének szintjét tükröző elméletalkotási törekvések is, amelyek főként az 1917 után kialakuló, szintetizálási igényeket kifejező, marxista irányultságú, de konkrét megoldásaiban eltérő három fő jogelméleti irányban jutottak kifejeződésre. Nevezetesen a Reiszner, Sztucska és Pasukanisz által kidolgozott közismert elméletekről van szó. Munkásságuk, annak jelentősége a jog marxista elméletének kiszélesítésében, rendszerré fejlesztésében jól ismertek a magyar szakmai közvéleményben. Az utóbbi húsz év eredményeként mindez beépült a jogi oktatás és a tudomány rendszerébe, nézeteik kritikai elemzését elvégezték az állam- és jogelmélet magyar művelői is.[4]

Hasonló folyamat ment végbe a szovjet elméletben is, ahol szintén a 60-as évek elejétől kezdődően vált lehetővé a szovjet jogtudomány első kiemelkedő képviselőinek újbóli kiadása, munkásságuk szélesebb körben történő megismertetése.[5] Ettől kezdődően jelentős publikációs tevékenység bontakozott ki e téma kapcsán, 1978-ban megjelent a korszak első, elmélettörténeti igényű monografikus feldolgozása is.[6] 1980-ban újra kiadásra kerültek Pasukanisz válogatott művei.[7] Mindezek alapján ma már rendelkezésünkre állnak az alapvető források, eredetiben ismerkedhetünk meg a korszak képviselőinek nézeteivel. A tudomány objektív elemzést adott munkásságukról, rámutattak tévedéseikre és hibáikra. Összességében a marxista jogelmélet birtokolja a fejlődésének első szakaszából származó örökséget. Nem túlzás talán azt állítani, hogy ismereteink ennél hiányosabbak a szocialista jogelmélet keletkezésének konkrét körülményeiről, társadalmi- történeti hátterétől, és kevésbé vagyunk tájékozottak ez időszak jelentős jogtudósainak személyes útjáról. Ebben a munkában mindehhez szeretnénk néhány adalékkal hozzájárulni.

## II.

A szovjet jogtudomány első kiemelkedő képviselői a forradalmat megelőzően különböző életutakat tettek meg, a jogtudomány más és más területeivel foglalkoztak. Sokuk későbbi pályája nem nélkülözte a tragikus fordulatokat sem.

A kezdeti időszakban egészen az 1920-as évek végéig ennek a generációnak a legtekintélyesebb képviselője a lett származású *Pjotr Ivanovics Sztucska* (1865—1932). Sztucska fiatal korában bekapcsolódott a szociáldemokrata mozgalomba, több éven keresztül egy szociáldemokrata lap munkatársa, a párt alapító tagja. A munkásmozgalmon keresztül jutott el a marxizmus ismeretéig. Marx, Engels, Lenin műveinek lett nyelvű tolmácsolója, az ő fordításában vált ismertté Lettországban a Tőke első kötete. 1918 márciusában nevezték ki igazságügyi népbiztossá. 1919 januárjában választották a lett tanácskormány elnökének. A Lett Tanácsköztársaság bukása után a szovjet igazságügy, a tudományszervezés, az oktatás különböző területein dolgozott.[8]

A jogtudósok régi bolsevik gárdájához tartozott *Nyikoláj Vaszziljevics Krilenkó* (1885—1938). 1904-ben csatlakozott a bolsevik párthoz. Kiemelkedő szerepe volt a szovjet igazságszolgáltatás megszervezésében, a szovjet jogrendszer kiépítésében, a büntetőjogi szabályozás kidolgozásában. Elméleti munkásságának központi kategóriája a szocialista törvényesség. A legtöbb vitát kiváltó és elméleti hibákat is tartalmazó munkája az 1928 és 1930 között elkészített Btk tervezet, amelyben nem volt különös rész és nem tartalmazott határozott büntetési tételeket. 1938-ban a személyi kultusz önkényének áldozataként veszítette el életét.[9]

*Dimitrij Ivanovics Kurszkij,* a korszak közismert jogásza, elméleti szakembere 1874-ben született. Ő is 1904-ben került kapcsolatba a bolsevik párttal. A forradalom győzelmét követően Kurszkij is az Igazságügyi Népbiztosságra került. Tevékenysége elsősorban a bírósági szervezet létrehozására összpontosult, emellett részt vett a büntető és a polgári jogi kodifikáció előkészítésében is. Később ő lett a jogtudományi intézet igazgatója. Számos tudományos munka szerzője, kiadvány szerkesztője. 1928-tól diplomáciai feladatokat látott el, mint hazája olaszországi nagykövete az 1932-ben bekövetkezett haláláig.[10]

A litván származású *Mecsiszláv Julevics Kozlovszkij* 1876-ban Vilniuszban született. Ő is korán kapcsolatba került a forradalmi mozgalommal, a litván szociáldemokrata párt alapítói közé tartozott. Kapcsolata Sztucskával ehhez a korszakhoz nyúlik vissza. 1917 novemberében az Igazságügyi Népbiztosság kollégiumának tagjává választották, Sztucskával együtt részt vett az elméleti és gyakorlati szempontból egyaránt nagy jelentőségű, a bíróságok szervezetéről szóló 1. sz. dekrétum kidolgozásában. Később irányításával dolgozták ki Litvánia alkotmányát. Aktív résztvevője volt a szovjet jogalkotásnak, elméleti munkássága főként a büntetőjog területére összpontosult. A 20-as évek elejétől az 1927-ben bekövetkezett haláláig diplomataként dolgozott Ausztriában.[11]

[4] Sztucska Pasukanisz és Reiszner munkásságának értékelése, kritikai elemzése a magyar szakirodalomban a 60-as évek kezdetétől kapott helyet. *Szabó* Imre: A szocialista jog. KJK 1963.; *Szabó* Imre: A szocialista jogelmélet, népi demokratikus jog. KJK 1967.; *Szabó* Imre: A jogelmélet alapjai. Akadémiai Kiadó, Bp. 1971.; *Szabó* Imre: A Nagy Októberi Szocialista Forradalom hatása a marxista jogelmélet fejlődésére. Magyar Tudomány. 1977. 11. sz. 803—810. old.; *Sajó* András: A gazdaság és a jog viszonya Pasukanisz elméletében. Jogtudományi Közlöny. 1979. 12. sz. 843—850. old.

[5] *Sztucska* P. I.: Izbrannüe proizvedenija po markszisztszkoleninszkoj teorii prava. Riga, 1964.; *Krülenko* N. V.: Szudebnüe recsi. M., 1964.

[6] *Plotnieksz* A. A.: Sztanovlenie i razvitie markszisztszkoleninszkoj obscsej teorii prava v SZSZSZR. 1917—1936 gg. Riga, „Zinatne", 1978, 296. sz.

[7] *Pasukanisz* E. B.: Izbrannüe proizvedenija po obscsej teorii prava i goszudarsztva. M., „Nauka", 1980. 271. sz.

[8] *Kljava* G. Ja.: P. I. Sztucska i ego teoreticseszkoe naszledie v pravovoj nauke. — „Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo", 1965/7. 88—96. old.

[9] *Sljapocsnikov* A. Sz.: N. V. Krülenko o szocialiszticseszkoj zakonnoszti. — „Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo", 1965/6. 21—25. old.

[10] *Volosin* V. V.: Dmitrij Ivanovics Kurszkij. — „Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo", 1974/12. 98—102. old.

[11] *Ivanov* V.: U isztokov szovetszkogo ugolovnogo zakonodatel'sztva. — „Szovetszkaja juszticija". 1967/3. 11—13. old.

Sztucska kivételével ezek a jogtudósok közvetettebb módon, főként az ágazati jogtudományokban, a jogalkotás során kialakult problémák elméleti megoldásával járultak hozzá a szocialista jogelmélet kifejlődéséhez. Más volt a szerepe ebben a folyamatban *Mihail Andrejevics Reisznernek.* Reiszner a jogra vonatkozó átfogó elméleti rendszert alkotott, ami azonban tartalmánál fogva nem válhatott a marxista jogelmélet meghatározó irányzatává. Reiszner 1868-ban született Szibériában. A tomszki egyetemen tanított, ahonnét emigrációba kényszerült. Ennek során ismerkedett meg Leo Joszipovics Petrazsickijjel, a forradalom előtti időszak neves jogfilozófusával. Petrazsickij intuitív jogról szóló elmélete maradandó hatást gyakorolt Reiszner jogfelfogására. Pályafutásának érdekes mozzanata, hogy 1904-ben Kőnigsbergben résztvett szakértőként a Karl Liebknect elleni perben. 1905-ben csatlakozott a bolsevik mozgalomhoz. 1907-től a pétervári egyetemen a közjog magántanára. A forradalmat követően az Igazságügyi Népbiztosságon a törvényelőkészítő osztályt vezette. Intuitív jogelméletét legélesebben 1938-at követően bírálták.[12]

A szocialista jogelmélet első korszakának egyik legismertebb, új, önálló elméleti rendszert alkotó teoretikusa *Jevgenyij Bronyiszlavovics Pasukanisz* volt. Munkásságának elismerésében egységes a polgári és a szocialista jogelméleti irodalom. Életműve több mint száz tanulmányt, könyvet foglal magába, a jogelmélet mellett kiterjed az államjog, a jogtörténet, a nemzetközi jog területeire is. 1891-ben Sztaricában született. Családjában nagy hagyományai voltak a forradalmi gondolkodásnak. Így maga is fiatalon kapcsolódott be a szociáldemokrata pártba. 1910-től tanulmányait a müncheni egyetemen folytatta. 1914-ben visszatért Oroszországba, az októberi forradalom eseményeiben tevékenyen részt vett. 1918 augusztusában a Szocialista Akadémia tagjává választották. 1920 és 1923 között a Külügyi Népbiztosság gazdasági és jogi osztályának helyettes vezetője. Ebben a minőségében vett részt a rapallói egyezmény előkészítésében. 1922-ben egyik szervezője volt Sztucskával együtt a Szocialista Akadémia állam- és jogelméleti tagozatának. A tagozat a marxista állam- és jogelmélet legfontosabb elméleti műhelyévé vált. 1931-ben kinevezték az Állam- és jogtudományi intézet igazgatójává. 1936-ban lett az Igazságügyi Népbiztosság helyettes vezetője, és ugyanebben az évben a moszkvai és a leningrádi jogtudósok kollektívája a Szovjet Tudományos Akadémia tagjává jelölte. Személye és elmélete elleni első nyilvános támadás 1937-ben a Pravda hasábjain történt. Ezt követően sor került letartóztatására, 1937-ben ismeretlen körülmények között eltűnt.[13] Hivatalos jogi rehabilitációjára 1956. márciusában került sor.[14] Pasukaniszt joggal tarthatjuk a legismertebb marxista jogfilozófusnak. Fő műve „Az általános jogelmélet és a marxizmus" (1924. Moszkva.) több kiadást ért meg, lefordították francia, német, japán, szerb-horvát és angol nyelvre.

[12] *Soviet Legal Philosophy.* Harward Univ. Press. 1951. 465. XXV—XXVI.

[13] Zsiznennüj puty Evgenija Broniszlavovicsa Pasukanisza (1891—1937). *Pasukanisz* E. B.: Izbrannüe proizvedenija po obscsej teorii prava i goszudarsztva. M., „Nauka", 1980. 237—246. old.

[14] *Pashukanis:* Selected Writing an Marxizm and Law. Academic Press London. 1980. 1. p.

## III.

A szocialista jogelmélet önálló tudományággá történő fejlődése a kor viszonyainak megfelelően éles ideológiai harc közepette ment végbe. A forradalom győzelmét követően is tovább éltek és hatottak a polgári jogbölcselet különféle irányzatai. Ezek sorában a legnagyobb hatást az Oroszországban népszerűvé vált különböző pszichológiai iskolák váltották ki, a pszichológiai-normativista és a pszichológiai-szociológiai felfogások. Az előbbi koncepció legismertebb képviselője a később emigrációba kényszerült P. A. Szorokin volt. Szorokin a jogi normát kizárólagosan pszichikai jelenségnek fogta fel, ami az emberi tudatban tükröződik, ami az emberek közötti társadalmi, pszichológiai érintkezés következménye, terméke. A pszichológiai-szociológiai iskola jogfelfogásában is a döntő hangsúlyt a jog idealista voltára helyezték (M. M. Alekszejev: a jog az emberek közötti szellemi, ideológiai viszony sajátosságaival rendelkezik), de ez kiegészült szociológiai argumentációval is. Miszerint különbséget tettek az objektív és szubjektív értelemben vett jog (jogi normák, emberi jogok) valamint a jog mint társadalmi jelenség között (jogrend). A forradalom előtti Oroszországban számos követője volt a társadalom legkülönbözőbb rétegeiből az anarchista nézeteknek is. Az anarchista nézetek politikai súlya a forradalom győzelme után megnövekedett. Hatásuk megnyilvánult a jogfilozófia síkján is. A jogi anarchizmust hirdetők elsősorban az írott joggal szemben léptek fel, olyan „szocializmus" mellett szálltak síkra, amelyben nem a törvényben foglaltak határozzák meg az emberek közötti viszonyokat. A polgári jogfilozófia különböző irányzatai lényegében Szovjet Oroszországban a 20-as évek elejéig maradtak fenn. Képviselőik megtartották katedráikat, publikációs lehetőségekkel rendelkeztek. Ezt követően azonban egyre inkább háttérbe szorultak. Számos rangos képviselőjük az emigrációt választotta, és külföldön folytatta tudományos munkásságát, vált ismert tudóssá (Alekszejev, Szinanszkij, Szorokin). Mások szakítottak korábbi felfogásukkal és elméleti munkásságukban marxista pozíciót foglaltak el (Kecsekján, Poljanszkij, stb.).[15] A formálódó marxista, leninista jogelmélet szemben állt ezekkel az irányzatokkal, bírálta azokat, ugyanakkor a konfrontáció során nem mentesült hatásuk alól.

## IV.

A marxista—leninista jogelmélet keletkezése, fejlődése csak a korszak társadalmi, gazdasági, politikai folyamatainak ismeretében, azokba beleágyazottan elemezhető. A forradalom győzelmét követően a szovjet párt vezetésében az az álláspont érvényesült, és ez egybeesett a nemzetközi szociáldemokrácia véleményével, hogy a szocializmus már túl van a hagyományos árutermelés és piac viszonyain, olyan önkormányzati társadalom, amelyben az állam hagyományos politikai funkciói elhaltak. Az 1918 nyarától bevezetett elosztási, irányítási rendszert (hadikommunizmus) olyan vonások jellemezték, mint a piaci ele-

[15] *Plotnieksz* A. A.: Sztanovlenie i razvitie marksziszt szkoleninszkoj obscsej teorii prava v SZSZSZR 1917—1936 gg. Riga, „Zinatne", 1978. 83—97. old.

mek időleges, széles korlátozása, a gazdaság szigorúan centralizált vezetése, a kiterjedt államosítások, amelyek nemcsak a nagyvállalatokat, a nehézipart érintették, hanem a könnyűipart és a kisvállalkozásokat is, az áru- és pénzviszonyok beszűkülése, az elosztás piacgazdálkodás nélküli rendszere, az adminisztratív módszerek túlsúlya a gazdasági feladatok megoldásában. Az intézkedéssorozatból többféle illúzió is keletkezett, közöttük olyan is, hogy a szocializmus mintegy „bevezethető" társadalom, a fenti vonások pedig a szocializmus megváltoztathatatlan lényegi jegyei. Ebből a helyzetből adódóan a szocializmus társadalmának modellje mintegy államilag vezérelt termékcsere társadalom rajzolódott ki.[16] A szellemi ideológiai életre a fentiekből fakadó forradalmi romantika nyomta rá a bélyegét, és ebben a szocializmus úgy jelent meg, mint a kommunizmushoz való közvetlen és rövid ideig tartó átmenet, és ebből a kommunizmus győzelmének igen közeli perspektívájára következtetnek. Ezektől a hatásoktól a kialakuló jogelmélet sem lehetett mentes, ezzel magyarázható, hogy művelői igen rövid távon tartották elképzelhetőnek az állam és a jog elhalását, lebecsülték a jog szabályozó szerepét.

1921-ben nyilvánvalóvá vált, hogy alapvető változtatásokra van szükség. Az új gazdaságpolitika bevezetése (NEP) nyomán megváltozott az állam és a jog szerepe a gazdaságban. Kialakult az állami ipar és a mezőgazdasági kisárutermelés közötti árucsere. Kiszélesedtek az áru- és pénzviszonyok és mindez egyben elősegítette a szovjet hatalom megszilárdulását is. Az új gazdasági viszonyok stabilizálódásához elengedhetetlenül szükségessé vált a társadalmi viszonyok jogi szabályozása, a jogrend és a törvényesség megerősítése. Így 1921 és 1923 között szinte valamennyi alapvető jogág kodifikációja lezajlott (polgári jogi, munkajogi, földjogi, büntetőjogi, polgári és büntető eljárásjogi kódexek megalkotására került sor). A nagyszabású jogalkotó munka bírósági reformmal párosult, létrehozták az ügyészi szervezetet, szabályozták az ügyvédség tevékenységi formáit.

A társadalomtudományok művelőit ekkor olyan általános kérdések foglalkoztatták, mint a terv- és az értéktörvény érvényesülése a NEP viszonyai között, az áru- és pénzviszonyok természete, szerepük és jelentőségük a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet időszakában, az árutermelés sorsa a szocializmusban stb. Olyan többségi vélemény alakult ki, hogy az áru, a tőke, a nyereség mint kategóriák immanensen a kapitalista gazdasághoz kapcsolódnak. A vitákból a szocializmus olyan társadalomként rajzolódott ki, ahol már semmmiféle árutermelés nem létezik.

Ezek a nézetek éreztették hatásukat a jogtudomány művelőinek körében is. A jog lényegéről, szerepéről a szocializmus építésében, vagy a jogi felépítmény sorsáról a szocializmus viszonyai között folytatott diszkussziók forrásvidékét ezek körül a közgazdasági alapkérdések körül kell keresni. A kialakuló szovjet jogelmélet számos képviselője ekkor még arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jog és a törvény az áru- és pénzviszonyok ösztönösségét fejezik ki, ezért szorosan a polgári társadalomhoz kötődnek. Az uralkodó osztállyá emelkedett proletariátusnak ezekre a formákra nincs szüksége, ezeket a társadalom életéből ki kell iktatni, vagy legrosszabb esetben csupán ideiglenesen kell felhasználni. Ebből adódott, hogy a szocialista jogelmélet formálódásában éppen a társadalmi-gazdasági-politikai környezet változásainak hatására két szakaszt különíthetünk el, elsőként az 1918 és 1921 közötti, majd a NEP bevezetésétől a 20-as évek végéig tartó periódust. Az első szakasz viszonyait tükröző elméleti rendszert Sztucska alkotta meg, míg a NEP feltételrendszerével jobban egybevágó jogi elméletet Pasukanisz.

## V.

A marxista—leninista jogelmélet keletkezésének egyik sajátos vonása, hogy a folyamat tulajdonképpen a jogalkotás, a jogélet soronlevő feladatainak, elméleti problémáinak megoldásából bontakozott ki. A tudomány fejlődését ez esetben kezdettől fogva a gyakorlattal kialakított szoros kapcsolat jellemzi. Így válik természetessé, hogy a szovjet jogtudomány szervezeti kiépülése is az Igazságügyi Népbiztosság keretei között végzett munkához kötődött. Erre Kelsen is felhívta a figyelmet, mikor arról írt, hogy a jog sajátosan szovjet elméletének kifejlesztésében az első lépéseket az Igazságügyi Népbiztosság jogalkotó munkájának keretében tették meg. A szovjet büntetőjog alapelveinek kidolgozása során jutottak el a jog fogalmának újszerű összegzéséhez, miszerint a jog a társadalmi viszonyok olyan rendszere (rendje), amely az uralkodó osztály érdekeit fejezi ki, érvényesülését az osztályszervezet ereje biztosítja.[17]

Az elméleti megalapozó munka szempontjából korszakos jelentőségűnek tekinthetjük a *bíróságokról szóló 1. sz. dekrétum*ot, ami lényegében első kísérlet a szocialista forradalom és a jog viszonyának elméleti általánosítására. A dekrétum (különböző variánsainak kidolgozása Sztucska és Kozlovszkij érdeme) úgy szabályozta a helyi bírói szervek munkáját, hogy azok ítélkező tevékenységük során abban az esetben használhatják fel a megdöntött kormány által alkotott jogszabályokat, ha azokat a forradalom nem helyezte hatályon kívül, vagy ha nem állnak szemben a forradalmi lelkiismerettel és a forradalmi jogtudattal.

A *forradalmi jogtudat* kategóriája így a szovjet hatalom első dekrétumai nyomán a jogi szabályozás és a jogalkalmazás közvetlen tényezőjévé vált, ez azonban egyidejűleg nem jelentette a Petrazsickij-féle intuitív jogfelfogás érvényesülését. A forradalmi jogtudat helyét és szerepét főként a burzsoá jog hatályon kívül helyezése és a szocialista jogrendszer kiépítéséig tartó átmeneti szakaszban tekintették alapvetően fontosnak. Olyan időleges jelenségként értékelték, ami nem pótolhatja az új jog normáinak kidolgozását.

Ennek az időszaknak másik elméletileg és gyakorlatilag egyaránt fontos kategóriája a *forradalmi törvényesség*. Sztucska értelmezésében ez elsősorban azt jelentette, hogy a hivatalos személyek kötelesek betartani a szovjet törvényeket. 1918 novemberében a forradalmi törvényességről szóló határozatban már olyan megfogalmazást használtak, hogy a törvényesség a szocialista államhatalom érvényesülésének alapvető módszere.

A joganyag mennyiségi és minőségi fejlődése a

[16] *Krausz* Tamás: 55—56. old.

[17] Hans *Kelsen:* The Communist Theory of law. London. Steven and Saus limited. 1959. 62. old.

későbbiekben előtérbe állította a *jogi norma* problematikáját. A kodifikációs munkák során Sztucska azt javasolta, hogy különítsék el a jog alapvető, és a jog technikai normáit. Az első csoportba tartozók alkotják a proletárjog kódexét, ezeket meg kell ismertetni a dolgozók tömegeivel, ezektől elkülönítetten kell kezelni a technikai normákat, amelyeknek csak szűk körben kell ismertté válniuk.

Hosszú elméleti vita előzte meg a *jog általános fogalmának* kialakítását. Sztucska álláspontjával, miszerint a jog a társadalmi viszonyok rendje, szemben állt a jog normativista felfogása. (Kozlovszkij: A jog a normák összessége, amelyet az államhatalom szervezete eszközként használ fel meghatározott termelési viszonyok védelmére, ami csak az osztálytársadalomban létezik, ahol az erőszak alkalmazása elkerülhetetlen.)[18] Sztucska a későbbiekben a kritikák hatására módosította a jogról vallott felfogását, de az általa alkotott jogfogalom alapelemei nem változtak. Személyében a marxista—leninista jogelmélet szociológiai irányát reprezentálta, hatása napjaink jogelméletében is maradandó.

Az állam- és jogtudományok művelése számára feladatainak sokasodásával az Igazságügyi Népbiztosság egyre szűkebb kereteket biztosíthatott. Már 1918-ban történtek arra kísérletek, hogy a Társadalomtudományok Szocialista Akadémiáján az állam-és jogtudományok művelése számára tudományos műhelyt hozzanak létre.[19] A szocialista jogelmélet fejlődése szempontjából döntő jelentősége volt annak, hogy 1922. decemberében a szocialista akadémia elnöksége jóváhagyta az állam- és jogelméleti szekció felállítását, meghatározta annak feladatait. Ezek sorába tartozott:

*a)* az állam és jog elméletének és történetének marxista szempontú tanulmányozása a forradalom, a marxista állam és jogfelfogás érdekében,

*b)* a marxizmus—leninizmus eszméinek terjesztése az elméleti és gyakorlati jogászok között,

*c)* szoros kapcsolat kialakítása a forradalmi jog területén az elmélet és a gyakorlat között,

*d)* az államra és a jogra vonatkozó marxista—leninista nézetek népszerűsítése.[20]

A szakosztály munkájában nagy figyelmet szenteltek az állam és a jog tanulmányozásához szükséges módszertani alapok kimunkálására. A tudós kollektíva legnagyobb vállalkozása volt az Állam- és Jogtudományi Enciklopédia elkészítése. A munkálatok 1924 júniusában kezdődtek, mindez egybekapcsolódott a közös ideológiai platform kialakításával, ami termékenyen hatott az állam- és jogelmélet fejlődésére. Az elméleti szintetizáló munka mellett a szekció munkatársai bekapcsolódtak a törvénytervezetek feletti vitákba, a jogpropagandába.

A tudomány műveléséhez szükséges szervezeti keretek kiépülése mellett szükség volt a tudományos véleménycserékhez más fórumokra is. A 20-as évek elejétől kezdve jöttek létre a szovjet állam- és jogtudomány szakmai folyóiratai, kiadványai. 1922-től jelent meg a Szocialista Akadémia Értesítője, ami ugyan nem kifejezetten állam- és jogtudományi profilú lap volt, de hasábjain gyakran publikált Sztucska, Pasukanisz, Razumovszkij. Ebben a lapban folytatta vitáját a jog fogalmáról Reiszner és Sztucska. Az első marxista elméleti-tudományos folyóirat a Jog Forradalma címmel 1927-ben jelent meg az állam- és jogelméleti szekció kiadásában, Sztucska szerkesztésével. 1930-ban a lap profilja kiszélesedett és a továbbiakban A szovjet állam és a jog forradalma címmel jelent meg.[21]

A viták a belső fejlődés eredményeként a szovjet állam- és jogtudomány rendszerén belül a jogelmélet mint önálló tudományág kidolgozott rendszerrel és tartalommal fokozatosan elkülönült. Ezzel párhuzamosan formálódott a jogi felsőoktatási intézményekben a jogelmélet oktatásának programja. A Sztalgevics által elkészített tervezet a következő fő részeket tartalmazta: *1.* a tudomány tárgya, rendszere, módszere, *2.* a politikai gazdaságtan és a jog kategóriái, *3.* a jogi jelenségek lényege, *4.* a jog rendszere, *5.* az alapvető jogi tanítások kritikája. Erre a tematikára alapozódott a jogelmélet oktatása. A Pasukanisz által 1929-ben vezetett jogelméleti szeminárium olyan fontosabb témaköröket foglalt magába, mint a jog helye a társadalmi jelenségek rendszerében, a jogi formák különös forrásai, a jog és az osztályok, az állam, a jog és a törvény, az ideológia és a jog, a jog rendszere és a jogtudomány, a fontosabb burzsoá jogelméleti irányzatok kritikája, a jog módszertana.[22] Ezekre az évekre tulajdonképpen lezárult a marxista—leninista jogelmélet tárgyának, rendszerének kialakulása. Ez nem jelentett azonban egy statikus szerkezetet, a tudományág hosszú, időnként ellentmondásos fejlődését a folyamatos tematikai és módszertani gazdagodás jellemezte.

## VI.

A 20-as évek végére létrejött szocialista jogelméletet alapvetően el kell határolni a korszak polgári elméleteitől, de az több tekintetben eltért a későbbiekben jellemzővé váló marxista irányzatoktól is. A szocialista jogelmélet kialakulása lényegében a társadalmi gyakorlathoz kötődött. Ez a társadalmi-politikai gyakorlat, a korszak szellemi-ideológiai kultúrája befolyásolta az első szovjet jogtudósok nézeteit. Helytelen lenne számonkérni azokat az elemeket, amelyek a szocialista fejlődés későbbi periódusaiban jöttek létre. Az eredeti koncepció a viták, véleménycserék hatására már a 20-as években is sok tekintetben változott. Ennek kapcsán írta Sztucska: „Önök azt gondolják, hogy mi azonnal eljutottunk a jog marxista—leninista elméletéhez, és megtaláltuk a jog új, kész konstrukcióit, az új világnézetet? Ez így soha nem fordul elő. Ha hibáztam is, az a véleményem: ha vétettem is hibát, ugyanakkor újat is adtam Önök számára. Tehát nemcsak beszéltem, de valójában újat alkottam".[23] A marxista jogelméletben már korábban elvégezték az első időszak elméleteinek kritikai elemzését. Rámutattak a leglényegesebb hibákra, a joggal

[18] *Plotnieksz:* 105. old.

[19] uo.: 112—113. old.

[20] *Ratner* L. I.: Pervüe naucsno-isszledovatel'szkie juridicseszkie ucsrezsdenija Kommuniszticseszkoj akademii. — „Szovetszkoe goszudarsztvo i parvo", 1973/6. 105—108. old.

[21] *Ratner* L. I.: Pervüe szovetszkie juridicseszkie zsurnalü. — „Szovetszkoe goszudarsztvo i pravo", 1976/2. 103—107. old.

[22] *Plotnieksz:* 143—145. old.

[23] „Szovetszkoe goszudarsztvo i revoljucionnoe pravo", 1931/1. 42. sz.

kapcsolatos nihilizmusra, amely főként az áruterme-lés és a szocializmus viszonyának helytelen megítéléséből következett, a jog közeli elhalásának illúziójára, a jog ideológiai jellegének túlhangsúlyozására stb. Ehelyütt a szocialista jogelmélet első szakaszára jellemző olyan megközelítésekre szeretnénk felhívni a figyelmet, amelyek napjainkban is fontosak.

A marxista—leninista jogelmélet első szakaszában mint a jog társadalomelmélete jött létre. A társadalom termelési viszonyaihoz kötődött, azokat tükrözte. Fejlődése a társadalmi viszonyok változásaihoz kapcsolódott. Ily módon ezekben a nézetekben a döntő elem a jog és a társadalom szerves egysége, és ez egyben ráirányította a figyelmet a jog természetes társadalmi korlátaira is. Így ez a felfogás lényegesen eltért a 30-as évek második felében általánossá váló értelmezéstől, amelyben ennek a szerves kapcsolatnak a kiemelése helyett elsődlegessé a jog eszközjellege vált, amikor is a jogi szabályozással szándékolták siettetni olyan társadalmi viszonyok kialakítását, amelyekhez a reális gazdasági, szociális feltételek alapvetően hiányoztak.

A jog történelmi fejlődésének értelmezésében, például Pasukanisz koncepciójában központi szerepet töltött be az áru kategóriája. Felfogásának kiinduló pontja a jog formája és az áru formája közötti analógia. Így a jog keletkezésének alapja az egyes alanyok között az egyenértékű csere során létrejött viszony. A társadalmi folyamatok jogi formáinak felvirágzása számára a feltételek a kapitalizmusban alakultak ki azért, mert a kapitalista társadalom számolta fel a személyi függést, a patriarhális viszonyokat. Ezt váltotta fel a jogalanyok formális egyenlősége. Ebből következően a jog valódi lényegét, formáját Pasukanisz a burzsoá jogban kereste. A későbbiekben ez a megközelítés a kritikák keresztüzébe került, főleg azon az alapon, hogy a jognak a kapitalista árucserével történő megalapozása nem jelentheti azt, hogy a jog, mint forma csak a társadalom gazdasági szférájával függ össze. Ha azonban mindezt összevetjük Marxnak azzal a megállapításával, hogy az államnak mint olyannak az elvonatkoztatása csak a modern idők terméke, akkor másféle összefüggést is feltételezhetünk. A politikai állam elkülönülése a polgári társadalomtól a modern burzsoá viszonyok között alapul szolgálhat analogikus gondolkodásra a jog esetében is, hiszen a megkülönböztetés alapja ugyanaz a társadalmi jelenség.

A szocialista jogelmélet első irányzatai keletkezésük során mélyen beleágyazódtak a társadalmi gyakorlatba. Ez az összefüggés több szinten is érvényesült. Egyrészt a jogelmélet integrálódott a szocialista társadalom építésével kapcsolatos általános elméleti koncepció kidolgozásába. Ez alapvetően meghatározta orientációját. Másrészt különösen a kezdeti években az elméleti munka a gyakorlatból, a jogalkotásból kapta az alapvető impulzusokat. Ennek is tulajdonítható, hogy a marxista—leninista jogelmélet nem vált spekulatív, katedratudománnyá. Végezetül szólnunk kell arról az igen fontos szubjektív mozzanatról, ami nagymértékben elősegítette a szocialista jogelmélet gyors kibontakozását, hogy vezető személyiségei széleskörű marxista műveltséggel, sokan közülük a forradalmi harc sokrétű tapasztalataival rendelkeztek.

Szomorú tény a szocialista állam- és jogelmélet történetében, hogy erről a korszakról, képviselőiről és munkásságukról hosszú ideig alig hallhatott az érdeklődő. A 60-as évek közepéig jórészt angol, francia, vagy olasz nyelven tájékozódhattak a kutatók. Napjainkban már kialakultak a feltételek ahhoz, hogy teljesebben ismertté váljon ez a szellemi örökség. Ahhoz is kialakultak a feltételek, hogy a tudomány a korszakról szóló átfogó monográfiával gazdagodhassék. Az eddigi tapasztalatok azt mutatják, és ez egyben jól el is igazít az értékelésben, hogy ennek az időszaknak az eszmei hagyatékához mindig akkor fordult fokozottabb érdeklődéssel az utókor, mikor a társadalom különböző szféráiban általánossá váltak a megújulási igények és törekvések.

*Mónus Lajos*

# Az állami tevékenység demokratikus fejlesztéséhez Egy év hordaléka

„Különös országban élünk, ahol a szó hasonló a kőhöz, mely néhány gyűrűt vet a víz színén és aztán elmerül egyszer s mindenkorra. Nálunk a felismerést nem követi tett, a terveket nem követi megvalósítás. Sokan és sokszor kérdezték tőlem: miért írtam meg mégis ezt a könyvet, ha mindezzel tisztában voltam?"

Szabó Zoltán: A tardi helyzet

A közelmúltban részt vettem egy szakmai tanácskozáson, ahol annak a törvényerejű rendelet-tervezetnek a megbeszélése volt napirenden, amely a helyi tanácsoknál spontán kialakult helyi népszavazás intézményrendszerét lenne hivatva szabályozni. A vita hevében kiváló tudós professzorunk utalt arra, hogy nálunk a hatalom gyakorlóinak kialakult módszerei vannak a szépreményű kezdeményezések „befagyasztására", mint pl. a tiltás, a meglévő intézményhálózatba való terelés vagy a szabályozás. Természetesnek vehető, hogy a hatalomgyakorlók jelenlévő képviselője mindezt cáfolta, mondván, hogy ez a gyakorlat már a múlté, és nem helyes ma már ily módon érvelni.

E vita késztetett végül is arra, hogy egy évre visszatekintve néhány „szépreményű" kezdeményezés alakulását vizsgáljam.

*Mónus Lajos*, a Minisztertanács Titkárságának nyug. h. vezetője (Budapest).

## I.

Egy év nem nagy idő egy közösség életében. Ennek ellenére ennyi idő alatt mégis sok minden történhet, különösen akkor, hogyha az illetékesek gondoskodnak arról, hogy az események valóban mély benyomásokat támasszanak a közélet csendes szemlélőjében. A következőkben jogi közéletünk néhány ilyen jellegű, mély benyomást támasztó eseményére kívánok kitérni, Déry Tibortól kölcsönzött — és némileg megváltoztatott — címmel látva el gondolataim gyűjteményét. E címhez azonban hozzá kell kapcsolnom azon megjegyzésemet is, hogy ilyen jellegű gondolataim — sajnos — nemcsak az elmúlt egy esztendő eseményei kapcsán merültek fel, azonban élt bennem a remény, hogy a korábbi események talán nem ismétlődnek, egyszer csak végük szakad. Annál is inkább reméltem ezt, mert évek óta megújulásról beszélünk, melyhez jóhiszeműen kötődtem, s bíztam a szavakban. Bíztam annak ellenére, hogy gyakran mondogattam magamban Kafka szavait: nem kell elhinni mindent, amit a kapuőr mond.

Végül is azonban a pohár betelt, s úgy érzi az ember, hogy szóvá kell tenni bizonyos dolgokat, még akkor is, ha egyszerű állampolgárnak tekinthető, és sokak szerint ezért vélekedése nem érhet fel vezetőinek bölcsességével.

A jogról, néhány jogi tényről lesz szó a következőkben. Marx óta tudjuk, hogy a jog nem más, mint az uralkodó osztály törvényerőre emelt akarata. Ezt hazánkra alkalmazva bízvást állíthatjuk — alkotmányunk is ezt tartalmazza —, hogy nálunk a jog a dolgozó nép törvényerőre emelt akarata. Az elméleti okoskodás helyes, a gyakorlati kivitelezés viszont mégsem igazolja vissza várakozásunkat. Valahogy úgy vagyunk ezzel, mint Karinthy Frigyes Barabással. Karinthy ebben a kis remekműben leírja, hogy Pilátus megkérdezi a népet, kit bocsásson szabadon? „És a sokaság ezt kiáltotta: Barabást! — És rémülten néztek egymásra, mert külön-külön mindegyik azt kiáltotta: a Názáretit!"

Úgy vélem, ajánlatos volna megtalálni az egyértelmű „közös kiáltás" módját, hiszen törvényeink is tiltják a joggal való visszaélést.

## II.

Választási rendszerünk továbbfejlesztése kedvező kilátásokat nyújtott ama remények megvalósításához, hogy az Országgyűlés végre — ha nem is maradéktalanul — betöltheti azt a funkcióját, amit az alkotmány előír. Ennek bizonyos jelei mutatkoztak az Országgyűlés 1986. március 20-ai ülésén, ahol az illetéktörvény tárgyalásánál a képviselők nem a szokásos egyöntetű helyesléssel fogadták el a javaslatokat, hanem egyes rész-szabályozás tekintetében valóban vitatkoztak a Kormány képviselőjével, a pénzügyminiszterrel. Sőt, nemcsak vitatkoztak, hanem — mondhatjuk úgy is — leszavazták az előterjesztett javaslatot, és az egyik képviselő által előterjesztett módosító indítványt fogadták el. Sokan voltunk, akik úgy véltük — köztük a volt pénzügyminiszter —, hogy végre valóban vitának volt nevezhető a „parlamenti vita", és végre egyszer önálló döntést hozott az Országgyűlés, bármily csekély jelentőségű részkérdésben is. Korai volt azonban a remény, hiszen az Országgyűlés legközelebbi, azaz 1986. június 26-ai ülésén „megvitatta és elfogadta" az Országgyűlés ügyrendjének módosítását. Hogy mi volt a módosítás indítéka, és hogy milyen lehetett a vita, azt csak sejthetjük, mivel az Országgyűlés zárt ülésen hozta meg határozatát. Mindenesetre a közzétett új ügyrend alapján nem nehéz okozati összefüggést találni az előző ülésszakon történt események és az ügyrend-módosítás között. Ez pedig úgy fogalmazható meg, hogy lehetőleg gátoljuk meg, de legalább is erőteljesen korlátozzuk a képviselők abbeli ténykedését, hogy módosító indítványokat tegyenek, és hogy azt a képviselők még esetleg el is fogadják.

Ez a módosított ügyrend úgy tűnik be is váltotta a hozzá fűzött reményeket, amit bizonyítanak az Országgyűlés ez évi tavaszi ülésszakának eseményei. Mint közismert, ezen az ülésszakon a földről szóló törvényjavaslatot tárgyalták. A híradásokból az is kiderült, hogy a képviselők számos módosító javaslatot tettek, amelyekből azonban egy sem került elfogadásra, noha éppen a földdel, illetve a földdel kapcsolatos jogszabályaink kapcsán rengeteg olyan probléma halmozódott fel az elmúlt évtizedek folyamán, amelyeknek végleges lezárására most mód nyílhatott volna. E helyett e problémák jó részét tovább cipeljük, mert valamilyen okból nem vagyunk hajlandók elismerni, hogy korábban tévedtünk, hibáztunk, s ezáltal helytelen döntések születtek. Azt is elfelejtjük ilyenkor, hogy e rengeteg rossz döntés micsoda óriási arányban növelte a bürokráciát, megkeserítve ezzel az állampolgárok millióinak életét.

Ma nagyon divatos a munkaidőalap védelméről beszélni, s központi szerveink időt, papírt és esetenként a munkaidőalapot sem kímélve, hozzák erre vonatkozó döntéseiket. Csak azt felejtik el, hogy e helyett a bürokráciát kellene csökkenteni, a túlzott előírásokat, a mindenhez engedélyt előíró szabályokat, a rengeteg felesleges igazolást, stb. A munkaszervezés elégtelensége mellett ez okozza a legtöbb munkaidőalap kiesést. Gondoljunk csak arra, hogy saját bemondásunk alapján kell továbbra is hatóságilag igazoltatni, hogy nem rendelkezünk többlet ingatlantulajdonnal.

Szerencsére, két alapvetően rossz jogintézmény az új földtörvény kapcsán megszűnt: az állami elővásárlási jog és a tartós földhasználat. Nem azért szűnik meg, mert bebizonyosodott, hogy rosszak voltak az erre vonatkozó döntések, hanem — a hivatalos indokolás szerint — azért, mert a mai viszonyok már nem teszik ezt indokolttá, de a „maguk idejében" helyes döntések voltak. Valóban fura indokolás, hiszen a valós helyzet éppen fordított: a korábbi döntésnek semmiféle reális indoka és helye nem volt, mivel az erőltetett ideológiai indok mindennek tekinthető, csak valósnak nem. Márpedig a „maga idejében" csak ilyen indok merült fel, s be is bizonyosodott, hogy az erre alapozott döntés teljesen elszakadt a reális társadalmi folyamatoktól. Nem azért nem vált be az elővásárlási intézmény, „mert a tanácsoknak nem volt pénzük" (honnan is lett volna, hiszen központi támogatásból élnek, s ezt akkor is mindenki jól tudta), hanem azért, mert egyáltalán nem volt rá szüksége a társadalomnak. Egyébként is egy olyan jogrendszerben, ahol a kisajátítási jog olyan fejlett, mint nálunk, semmi

szükség nincs újabb lehetőséget támasztani állami tulajdonszerzésre.

Freud szerint az ideológiai illúziók eltompítják a tudatot és gondolati gátlásokat idéznek elő. Valóban így van, s aki ilyen módon kívánja egy ország lakosságának életét, társadalmi viszonyait befolyásolni, végül is könnyen hozza meg döntéseit, mert nem érzékeli azt a mérhetetlen bürokráciát, amelyet döntésével létrehoz.

Közbevetőleg, és állításom alátámasztására, egy azonos nagyságrendű korábbi döntés jut eszembe, amelyet úgy hívtak, hogy településhálózat-fejlesztési koncepció. 15 évnek kellett eltelni, hogy belássuk ennek hibás voltát. De itt megint csak álszenteskedünk, mert nem vagyunk hajlandók belátni tévedésünket. Még akkor sem, ha tudjuk, hogy ezért néptelenedtek el falvak, ezért szűntek meg a kistelepüléseken a legelemibb emberi életfeltételek, stb. Miközben siránkozunk a káros jelenségeken és valamiféle istencsapásának fogjuk fel, elfeledjük, hogy mi voltunk ezek okozói és kiváltói.

Visszatérve a földtörvényhez, bármennyire örvendetes, hogy hibás jogintézményeket megszüntet, nem feledteti azt a tényt, hogy ugyanakkor az ingatlanszerzési korlátozás fennmarad. Hogy mi módon, azt még nem lehet pontosan tudni, mivel végrehajtási rendelet még nincs. (A végrehajtási rendelet időközben megjelent. — Szerk.) Tartok tőle, hogy ez az egész egyszerűsítés újabb bürokráciát eredményez, hiszen — úgy hírlik — a gyermekek korától kívánják függővé tenni a vásárlási lehetőséget, ami nyilvántartás szempontjából nem tudom miképpen lesz megoldható. Bizonyára úgy, ahogyan jelenleg is van, mindenki saját bemondása alapján kapja meg a tanácsi hozzájárulást. De akkor miért van erre szükség?

Ha egy Mars-lakó tanulmányozná földtörvényünk ide vonatkozó rendelkezését, nyilván arra a következtetésre jutna, hogy ebben az országban csupa gazdag ember él, hiszen hatóságilag kell meggátolni a túlzott mértékű ingatlanvásárlást. Valójában viszont néhány ezer ember kivételével szegény emberek vagyunk, s eszünk ágába sem juthat, hogy halmozzuk az ingatlanokat. Tehát néhány ezer esetleges többletvásárló miatt milliókat terhelő előírásokat vezetünk be. Úgy vélem, más módon is meg lehetne oldani a vagyonszerzési törekvések befolyásolását, nemcsak pusztán hatósági eszközökkel. Ennek az az óriási előnye volna, hogy nem terhelne milliókat bürokratikus eljárási cselekményekkel.

Ám hatósági szempontból is csak akkor lenne reális értelme egy ilyen jellegű igazolási eljárásnak, ha volna egységes központi ingatlannyilvántartásunk, s megvolna ennek központi számítógépes bázisa, ahonnan minden tanácsi szerv bármikor lehívhatná a szükséges adatokat. De sem egységes ingatlannyilvántartás, sem számítógépes adatbázis nincs, a távbeszélőhálózatról pedig jobb, ha nem szólunk.

## III.

Ez év elején a Minisztertanács határozatokat hozott, amelyek következtében az addig működő két gazdasági jellegű kormánybizottság (Állami Tervbizottság, Gazdasági Bizottság) helyett a jövőben három (Állami Tervbizottság, Gazdaságfelügyeleti Bizottság, Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Bizottsága) kormánybizottság működik. Az előzmények ismerete alapján ez a döntés meglepetést okozott, hiszen úgy az elméleti, mint a gyakorlati szakemberek olyan döntést tartottak volna indokoltnak, mely szerint a korábbi két kormánybizottság helyett egyet kellene működtetni.

Ahhoz, hogy a problémát érzékelhetővé tegyem, röviden vázolni kell az ún. kormánybizottságok helyzetét. Az alkotmány szerint a Minisztertanács meghatározott feladatok ellátására bizottságokat hozhat létre. Ilyen módon meglehetősen sok bizottság létesült az államigazgatás központi szervei mellett. Ezek közül a gyakorlat kialakította azt a bizottsági formát, melyet kormánybizottságnak nevezünk. Ez a forma mindenekelőtt abban különbözik a többi bizottságtól, hogy meghatározott körben a Minisztertanács átruházott hatáskörében járhat el. Lényegében tehát határozatokat hozhat, melyek az állami szervekre nézve kötelező jellegűek. Jellemzőjük még, hogy vezetőjük a Minisztertanács egy-egy elnökhelyettese. Miután önálló alkotmányos hatáskörük nincs, ezért hatáskörüket egyrészt a Minisztertanácstól, másrészt a minisztériumoktól vonják el, illetve azok egyes hatásköréből képezik. Míg a Minisztertanács viszonylatában ez a hatáskörgyakorlás formailag szentesítést nyer azáltal, hogy döntéseiket a Minisztertanács soron következő ülésén jóvá kell hagyatni, a minisztériumok vonatkozásában ez egyöntetűen az önállóság korlátozását jelenti. (Mint ahogyan ezt jelenti a Minisztertanács elnökhelyetteseinek a minisztériumok felett gyakorolt felügyeleti jogköre is.)

A kormánybizottságok száma az évtizedek során változatosan alakult. Volt, amikor nyolc volt, jelenleg öt van. Több éven keresztül a gazdasági szférában — a már említett — két kormánybizottság működött. Ezek hatásköre egymáséit sokszorosan átfedte, melynek következtében számos zavar és bizonytalanság keletkezett a gazdasági irányításban. Miután huzamosabb ideje indokolt a törekvés a kormánybizottságok számának csökkentésére, s különösen a két párhuzamosan működő kormánybizottság összevonására, ezért hatott meglepetésként, hogy végül is nem egy, hanem három, gazdasági területen működő kormánybizottság jött létre. Az érdekesség az, hogy a kormányzati munka korszerűsítése keretében készült alapozó tanulmányok, a jogtudomány művelőinek elemző írásai, és az államigazgatás gyakorlati szakembereinek állásfoglalásai egyöntetűen arra irányuló javaslatokat tettek, hogy legfeljebb egy ilyen jellegű kormánybizottságra lenne szükség. (Sokan azt vallják, hogy nem is volna szükség kormánybizottságra, hanem magának a Minisztertanácsnak kellene a gazdasági folyamatokat irányítani.)

S ami a legfurcsább, az a következő: egy folyamatban lévő munka keretében többünknek módunkban állt véleményt cserélni azon felelős vezetőkkel, akiknek testülete a három kormánybizottság alapító határozatát meghozta. E beszélgetések során egyöntetű volt az a vélemény, hogy a kettő helyett egy kormánybizottságot volna szükséges létrehozni. Ezek után valóban felmerülhet bennünk Karinthy dilemmája: ha egyenként Názáretit kiáltunk, együttesen miért lesz ebből Barabás?

Ezekből a megalapozatlan és felemás döntésekből adódik, hogy azok indokolása méginkább elru-

gaszkodik a valóságtól. Ugyanis a döntést indokolva „A Kormány szóvivője hangsúlyozta, hogy a gazdasági életben zajló változások az irányítástól is új módszereket kívánnak. Különösen fontos, hogy a Minisztertanács munkája tovább erősödjön a gazdaság szervezésében. Új kormánybizottságok jöttek létre, amelyekkel erősíteni kívánják a Minisztertanács, mint testület szerepét. A bizottságokban folyó munka elsősorban a Kormány döntéseinek előkészítését szolgálja. Ugyanakkor a bizottságok véleményező, döntéselőkészítő jellegének határozottabb kidomborításával jobban érvényesül a miniszteri felelősség." (Népszabadság 1987. január 16-ai száma).

Korábban utaltam arra, hogy a kormánybizottságok egyrészt a Minisztertanácstól, másrészt egy-egy minisztertől vonnak el hatásköröket, s ezáltal csökkentik ezek hatáskörét, párhuzamos döntési fórumok jönnek létre, elmosódik a felelősség, stb. Ezért, hogy a kormánybizottságok számának növelése mennyiben erősíti a Minisztertanács, mint testület szerepét, s hogy ettől miért érvényesülne jobban a miniszteri felelősség, számomra rejtély. Annál is inkább, mivel egy, ebben az időszakban kiadott kormányzati korszerűsítési dokumentumban az olvasható, hogy „a központi irányításban meg kell szüntetni a felelősség áthárításának lehetőségét, a párhuzamosságokat. A gazdaságirányításnak nincs egy összefogó, központi szerve. Javítani kell a kormánybizottságok döntésképességét."

Hát hogy is van ez? Ezek a mondatok egymásnak is ellentmondó állításokat tartalmaznak, és végső fokon szemben állnak a kormányszóvivő szavaival is. Tehát meg kell szüntetni a párhuzamosságokat vagy növelni kell? — a kormánybizottságok döntéselőkészítő jellegét vagy döntésképességét kell „határozottabban kidomborítani"? — s vajon így lesz-e a gazdaságirányításnak „egy összefogó, központi szerve"? Csupa olyan kérdés, amelyre pontos választ igényelne a közélet szemlélője, s ennek megfelelő döntéseket, hiszen e nélkül érdemleges reformfolyamatban, hatékony működésben, megújulásban reménykedni nemigen lehet.

## IV.

Egy ország államigazgatási szervezeti rendjének kialakítása úgy véljük alapvető kérdés, akár a központi irányítás, akár az irányítottak, az állampolgárok oldaláról közelítjük meg. Ennek fontosságát mindenekelőtt az a kritérium jelzi, hogy az államigazgatási szervek közhatalmi jogosítvánnyal rendelkeznek, köznapiasan szólva, hatóságok. Ebből az következne, hogy az ilyen jogosítvánnyal rendelkező szervek szervezeti és működési rendje jól kialakított és jogilag szabályozott képet mutat, hiszen alapvető követelmény, hogy pontosan ismert legyen: ki a hatóság, tehát mely szervek azok, amelyek adott esetben „közhatalommal" érvényt szerezhetnek döntéseiknek.

Sajnos a kép nem ilyen áttekinthető, és még az államigazgatás központi irányító szervei között is jó néhány van, amelyekről nem lehet pontosan megállapítani, hogy végül is milyen jogkörrel működnek. E szerveket a jogi szabályozás és a köznyelv is úgy nevezi, hogy országos hatáskörű szervek. Vannak, akik főhatóságnak nevezik e szerveket, ám, ahol alhatóság nincs, miért legyen főhatóság, s egyébként is ilyen értelemben a minisztérium is egy főhatóság. A probléma éppen abban van, hogy míg a jogi szabályozás egy konkrét szervezeti formát kíván e szavakkal körülírni, addig a köznyelvi értelemben az országos hatáskörű szerv elnevezés gyűjtőfogalom: olyan szerv, amely az egész országra kiterjedően végez valamilyen tevékenységet. Ez utóbbi értelemben országos hatáskörű államigazgatási szerv a Minisztertanács is és minden minisztérium. Viszont a jogi szabályozás esetenként e szerveket nem érti az országos hatáskörű szervek alatt. Például a 38/1984. (XI. 5.) MT számú rendelet szerint árhatóságok „az Országos Anyag- és Árhivatal, a minisztérium (országos hatáskörű szervek)..." A tanácstörvény rendelkezése szerint a szakigazgatási tevékenység központi irányítását a miniszter, országos hatáskörű szerv vezetője látja el, több magas szintű jogszabály (államigazgatási eljárási törvény, az állami pénzügyekről szóló törvény, a népgazdasági tervezésről szóló törvény) szerint az országos hatáskörű szerv vezetője e törvények végrehajtása szempontjából miniszternek tekintendő.

A probléma azonban még abban is jelentkezik, hogy az országos hatáskörű szerveknek, ha az általános gyűjtőfogalmat leszűkítjük, két kategóriája van: az egyik a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó szervek, a másik egy-egy miniszter közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek csoportja. A jogszabályok azonban a felügyeletre való utalást elhagyják, és így még a szakmabeliek sem tudják gyakorta pontosan megállapítani, hogy mely szervekről van szó. Ugyanis, ha pontosan járnának el, azt kellene minden esetben írni, hogy a Minisztertanács közvetlen felügyelete alá tartozó országos hatáskörű szervek. Nyilvánvaló, hogy egy 9 szóból álló meghatározás teljesen alkalmatlan egy-egy szerv jelölésére. Az egyik probléma tehát a névvel kapcsolatos.

A másik problémát az jelenti, hogy évtizedek során számos olyan szerv került e körbe, amelyek nem tekinthetők államigazgatási szervnek, s mégis rendelkeznek mindazokkal a közhatalmi jogosítványokkal, amelyek az államigazgatási szerveket megilletik. Jelenleg 27 ilyen szerv van. Egy részük vezetője államtitkár, nagyobb részüké azonban más besorolásban van. Csak példaszerűen sorolom fel, hogy ebben a rendszerben jogilag közhatalmi jogosultsággal rendelkező országos hatáskörű államigazgatási szervnek minősül a Magyar Rádió, a Magyar Televízió, a Magyar Nemzeti Bank, a Magyar Posta, a Munkásőrség Országos Parancsnoksága, stb. Úgy vélem, mindenki előtt nyilvánvaló, hogy e szervek nem közigazgatási szervek, tehát nem hatóságok, hanem gazdálkodó, szolgáltató szervek.

Az államigazgatás korszerűsítése keretében úgy a tudományos kutatás, mint a központi irányítás részéről már huzamosabb ideje felmerült olyan igény, hogy rendezni kellene az országos hatáskörű szervek helyzetét és e kategóriába csak azokat a szerveket kellene sorolni, amelyek valóban államigazgatási tevékenységet végeznek. Ezt nemcsak az államigazgatás zavartalan működési rendje igényli, hanem gazdasági érdek is. A gazdálkodást, szolgáltatást végző szerveknél ugyanis ez a kettősség azzal jár, hogy egyrészt formailag olyan jogosítványokkal rendelkeznek, amelyekre nincs szükségük, másrészt ez a helyzet gátolja azoknak a technokrata értékeknek (rentabilitás, hatékony-

ság, termelékenység stb.) érvényesülését, amelyek alapvető követelmények lennének számukra. Ez a kettősség olyan következményekkel is jár, hogy a gazdálkodási feladatokban jellemző lesz a hatósági módszerek alkalmazása, az adott szervezet meglévő hatósági eszközeivel védi gazdálkodási tevékenységét, s ezáltal meglévő monopolhelyzetét még monopolisztikusabbá teszi.

A több mint egy éve intenzívebben folyó kormányzati korszerűsítési munkálatok keretében meghatározásra került, hogy javaslatot kell tenni az országos hatáskörű szervek jelenlegi rendszerének átalakítására. Ennek során arra kell törekedni, hogy a szerv jogállása összhangba kerüljön az általa ellátott feladatokkal. Egy másik magas szintű dokumentum ezt úgy fogalmazta meg, hogy összhangba kell hozni az adott országos hatáskörű szerv államjogi státuszát az általa ellátott funkciókkal.

Mindezek után számomra — ismételten hangsúlyozom, a közélet csendes szemlélője számára — nagy meglepetést okozott, hogy a Minisztertanács a múlt év június 26-án határozatot hozott, melyben a Magyar Távirati Irodát országos hatáskörű szervvé, azaz közhatalmi jogosítványokkal felruházott államigazgatási szervvé minősítette. Újólag felmerül a kérdés: hogy is van ez? A jobb kéz nem tudja, mit csinál a bal kéz, Barabás vagy Názáreti, vagy nem vesszük komolyan elvi célkitűzéseinket? Amennyire örvendetes, hogy végre célul tűzzük ki közigazgatási rendszerünknek a tudományos kutatással és a gyakorlati tapasztalatok elemzésével alátámasztott korszerűsítését, annyira elszomorító, hogy ezek után is saját hibás döntéseinkkel naponta újratermeljük problémáinkat. Ilyen körülmények között meglehetősen kérdésessé válhat a korszerűsítés hatékonyságába vetett remény.

## V.

E néhány példa közéletünknek csak egy szektorát, igaz, hogy jelentős szektorát, az államigazgatást érinti. A gazdálkodás, a kultúra, az egészségügy és más területekről hasonló jelenségeket lehetne idézni. Sőt maga az államigazgatás is még számtalan példát kínálna. Miután ilyen példákat már sokan és sokszor idéztek, és most a fő cél a legfontosabbnak ítélt központi döntések említése volt, úgy vélem, további esetek emlegetése a következtetések levonása céljából nem szükséges. Annál is inkább, mivel a korábbi időszak tapasztalatai, és a mostanában ömlesztve kapott szovjet példák ugyancsak megerősítenek abbeli sejtésemben, hogy ettől a központi irányítási rendszertől jó döntés talán nem is várható. Másként fogalmazva: egy ilyen jellegű irányítási struktúra már eleve predenesztinált arra, hogy rossz döntéseket hozzon. Persze ez nem jelenti azt, hogy esetenként jó döntés ne szülessen, hiszen a vak tyúk is talál néha szemet.

Természetesen egy ilyen állítás megalapozatlannak ítélhető, bár ennek ellentmondanak azokra a reform-folyamatokra irányuló kezdeményezések, amelyek Kínától—Csehszlovákiáig napirendre kerültek. Maradjunk azonban saját portánkon és saját területünkön.

Általában elmondható, hogy a jogtudomány, a politikatudomány és a közélet más területeiről gyakran merülnek fel olyan vélemények, hogy a jelenlegi irányítási rendszerünk nem eléggé hatékony, és ezért nemhogy előrelendítője, hanem inkább fékezője a társadalom fejlődésének. Ezek a vélemények természetesen nem annyira a szervezeti tagoltságból, mint inkább a működés elégtelenségéből táplálkoznak, bár mindkét tényezőnek szerepe van. Ha az okokat nagyon leegyszerűsítve és tömören próbáljuk megfogalmazni, arra a következtetésre jutunk, hogy irányítási rendszerünk túlcentralizált és túlpolitizált. Ez azt jelenti, úgyszólván minden ügyben központi döntésre van szükség, és minden ügyet politikai ügynek tekintenek. Ebből következik, hogy minden állami döntést megelőz egy politikai döntés, melynek következtében a központi állami irányító szervek lényegében csak végrehajtói lesznek a párt döntéseinek. Ez nagyfokú párhuzamosságot okoz a döntési rendszerben, ami lelassítja a társadalmi folyamatokra való reagálást, az ügyek eldöntését felfelé áramoltatja, elvonja az érintett állami szervek hatáskörét, s végső fokon egy bürokratikus működést hoz létre. De ami a legnagyobb kár, a hozzá nem értésből adódóan megalapozatlan és helytelen döntések születnek. Ez mindenekelőtt a hatalom túlzott koncentrálásából adódik. Ugyanis az érdemi munkát végzők kis hatalommal rendelkeznek, míg azok a kevesek, akik a hatalmat gyakorolják, nem sok munkát képesek végezni. Azok a vezetők és szakemberek, akik ismerik a helyzetet, a társadalmi folyamatokat és összefüggéseket, gyakorta nincsenek olyan helyzetben, hogy meghozzák a megfelelő döntéseket, míg azok a magas szintű vezetők, akik nem egészen és pontosan látják át a helyzetet, gyakorta még annak előtte kötelesek dönteni, hogy időt szakíthatnának maguknak a szükséges tények felmérésére. Mivel azok, akik a felsőbb szinteken vannak, a helyzet tényleges bonyolultságát egyáltalában nem ismerhetik, hajlanak arra, hogy a dolgokat túlságosan leegyszerűsítsék, abszolút kategóriákban — ideológiai illúziókban — gondolkozzanak, és azonos módon próbáljanak megoldani egymástól különböző ügyeket. Mindezeknek eredménye a hatáskörök, s így a felelősség elmosódása, az ügyintézés lelassulása, a meghozott döntések végrehajtásának elégtelensége, a bürokratikus jelenségek elszaporodása. Mindez lényegében a régi ún. tervutasításos rendszer időszakából visszamaradt irányítási struktúra. Az 1968-ban bevezetett gazdasági reform nem kielégítő kibontakozásának egyik oka, hogy a gazdasági reformot nem követte a gazdaságirányítási reform. Így az irányítási rendszer lényegében a tervutasításos szinten maradt, miközben a gazdálkodó szervezetek már nem ilyen rendszerben működnek. Ezért újabb döntések születtek a gazdaságirányítási rendszer továbbfejlesztésére. Számos állásfoglalás született arra nézve, hogy a gazdaság és társadalom irányításának rendszerét és gyakorlatát hozzá kell igazítani a mai követelményekhez. Eljutottak annak felismeréséhez is, hogy társadalmi változások a politikai rendszer bizonyos mérvű változását is igénylik, s a pártirányítás módszereinek olyan tökéletesítése szükséges, amelynek révén megszűnik a gazdasági és állami szervek munkájának átvállalása és a felettük való kicsinyes gyámkodás.

Ezek a folyamatok beindultak, azonban ezideig lényegében csak a vállalatok oldaláról rendeződtek a körvonalak. Ugyanis a minisztériumi struktúra jelenleg még nem változott, mint ahogy az egész központi államigazgatási struktúra sem. Ebből következik,

hogy a minisztériumok (és országos hatáskörű szervek) szintjéig változatlanul a régi irányítási rendszer érvényesül. Erre tehát továbbra is jellemző a „túlcentralizáltság" és a „túlpolitizáltság", ami együttjár azzal, hogy a központi párt és állami szervek tevékenysége egybeolvad, ezáltal csökken az állami szervek önállósága és elmosódik a felelősség. A minisztériumok (és országos hatáskörű szervek) esetében ez azt jelenti, hogy továbbra is érvényesül a párt közvetlen irányítása, s működésüket alapvetően nem a Minisztertanács irányítja. Ugyanakkor a Minisztertanács elnökhelyettesei és a szaporodó kormánybizottságok konkrét állami hatáskörök jó részét elvonják a minisztertől, hiszen ezeknek külön, alkotmányos jogkörük nincs. Miközben tehát az egész gazdaságirányítás a decentralizációra építve a gazdálkodó szerveknek (vállalatoknak, szövetkezeteknek, bankoknak) nagy önállóságot kíván biztosítani, az irányító szervek viszonylatában változatlanul a régi, merev centralizációt tartja fenn, sőt fokozza. Nyilvánvaló, hogy az így kialakult helyzet felemás állapotot teremt. Ebből a felemás állapotból azonban ki kellene lépni, mert minél tovább halogatjuk az érdemi változtatást, annál nehezebbé válik életünk. A tárgyalt terület, tehát az államigazgatás vonatkozásában ez miként érhető el?

Elsősorban azáltal, ha egyrészt a párt és az állami szervek feladatait megfelelő módon elhatároljuk és ezt következetesen a gyakorlatban is megvalósítjuk, másrészt, ha ugyanilyen módon az állami irányító szervek között is megtesszük a megfelelő hatásköri rendezést. Ily módon kialakulhat a „felelős magyar minisztérium", azaz a Minisztertanács és az irányítása alá tartozó minisztériumok és más központi irányító szervek rendje.

Mindez természetszerűleg nem szervezeti kérdés, hiszen egy szervezet eredményes tevékenysége elsősorban működése alapján értékelhető. A működésnek viszont alapvető feltétele a megfelelő szervezeti forma mellett olyan jogi, gazdálkodási, hatásköri környezet biztosítása, amely az önálló, tehát felelősségteljes működést lehetővé teszi. Mindebből következik, hogy egy szervezet eredményes működése feltételeinek biztosításához a megfelelő szervezeti forma kialakítása csak egyik felét képezi a teendőknek. Ahhoz tehát, hogy a Minisztertanács vagy egy minisztérium oly sokszor hangoztatott önállóságát, felelősségteljes működését lehetővé tegyük, nemcsak a szervezetét kell korszerűsíteni, hanem a működési feltételeket is biztosítani kell. Ha jelenlegi helyzetünkből indulunk ki, ez azt jelenti, hogy az önállóság megvalósítására csak akkor számíthatunk, ha jelenlegi tervezési rendszerünket is megváltoztatjuk (ugyanis a nemzeti jövedelem is túlcentralizált és túlpolitizált). Ezt azért is hangsúlyozni kell, mert a kormányzati rendszer korszerűsítése során — de általában más korszerűsítési munkálatoknál is — valamiképpen mindig a szervezeti kérdések kerülnek előtérbe.

Úgy vélem, egy ilyen jellegű intézkedési folyamat beindítása halaszthatatlan feladat, noha tudatában vagyok annak is, hogy nem egyszerű kérdésről van szó. De végre változtassunk már azon a gyakorlaton, hogy „a felismerést nem követi tett, és a terveket nem követi megvalósítás", mellőzzük ideológiai illúzióinkból eredő gondolati gátlásainkat, hogy a reális társadalmi folyamatokat megfelelően tudjuk érzékelni és irányítani.

Végül abból a célból, hogy észrevételeim valós szándékát és indítékát érzékeltessem, Széchenyi István szavait idézem: „...valamint nemzetekre nézve nincs veszedelmesebb méreg a hízelgésnél, szintúgy nem hajt jó szolgálatot az a kormánynak soha, ki csak bókoláshoz ért; de valódi barátjának egyedül az nevezhető, ki illendően és mérséklettel ugyan, de férfiúi őszinteséggel figyelmezteti netaláni tévedéseire."

*Ficzere Lajos*

# A miniszteri intézmény és kapcsolatrendszere

A miniszter pozíciójának, az állami irányítás, s ezen belül a közigazgatás rendszerében elfoglalt helyének és szerepének tisztázása, a miniszteri irányítás jellegének, eszköztárának és módszereinek áttekintése és elemzése az államélet, az államigazgatás korszerűsítését célzó vizsgálatoknak kétségtelenül egyik lényeges, távolról sem elhanyagolható eleme. Adott esetben nemcsak az érdemel komoly figyelmet, hogy a történeti fejlődés során a miniszter, illetve a minisztérium, mint a közigazgatás egyik legrégibb elemének helyzetében, szervezetében, feladataiban, funkcióiban, valamint kapcsolatrendszerében milyen változások következtek be, hanem vizsgálni kell azt a kérdést is, hogy a modern társadalom és állam életében zajló változások, különösen a műszaki-technikai forradalom, az egyes országok, a nemzetgazdaságok között kialakult kölcsönös függőségi kapcsolatok rendszere milyen új megoldásokat vet fel, illetve milyen változások megfogalmazásának igényét eredményezi az államigazgatás, s ezen belül a miniszteri szintű irányítás kialakult rendszerét illetően. Az említett általános jellegű szempontokon túl a miniszter, a minisztériumi szervezet szerepe, az irányítás tartalmi összetevői és elemei vizsgálatának időszerűségét támasztják alá, továbbá a szocialista országokban végbemenő, a társadalmi és az állami élet demokratizmusának jelentős kiszélesítésére és újszerű megközelítésére irányuló erőfeszítések, a gazdasági, s általában a társadalmipolitikai rendszerben zajló reformfolyamatok, amelyek szükségszerűen jelentősen érintik a közigazgatás szerepkörét, szervezetét, illetve eszközrendszerét, beleértve természetesen a miniszteri intézményt is. Amikor a miniszteri, illetve minisztériumi irányítás problémakörét vizsgáljuk, tudatában vagyunk annak, hogy e kérdésnek igen sokrétű és szerteágazó vonatkozása, nevezetesen politikai, szervezéstani, gazdaságtani, szociológiai, államtani, jogtudományi stb. összetevője van. A dolog természeténél fogva az emlí-

*Ficzere Lajos* egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

tett megközelítési módok közül a továbbiakban elsődlegesen a problémakör állami és jogtudományi vonatkozásait tartjuk szem előtt, vagyis a miniszteri szerepkör változásait elsősorban az államszervezet, illetve a közigazgatás keresztmetszetében vizsgáljuk, azzal, hogy a lehetőségekhez képest igyekszünk tekintettel lenni a kérdés társadalmi, politikai, gazdasági stb. összefüggéseire is.

## I.

### *A miniszteri intézmény általános kérdései és fejlődési tendenciái*

Ismeretes, hogy a miniszteri intézmény gyökerei az abszolutizmus koráig, a polgári államok kialakulásának szakaszáig nyúlnak vissza. Tulajdonképpen ez az a fejlődési szakasz, amikor a miniszteri szerepkör, a miniszteri önállóság és irányítás, s különösen pedig a miniszteri felelősség körvonalai kirajzolódnak, jellemző vonásai létrejönnek, illetve megfogalmazást nyernek. Ez a fejlődési folyamat a polgári államok megjelenésével teljesedik ki, amikor is egyértelműen kialakulnak és az alkotmányos szabályozás szintjén is megfogalmazásra kerülnek azok az alapvető intézmények, amelyek a miniszternek az államszervezetben elfoglalt helyét, önállóságát és felelősségét hivatottak alátámasztani.

A polgári fejlődés klasszikus időszakában kialakult, a miniszteri intézményre vonatkozó alapvető politikai és jogi szabályozási megoldások jelentős részben ma is érvényesülnek azzal, hogy egyfelől, a szocialista országok megjelenésével a klasszikus polgári fejlődés által produkált megoldásokhoz képest azoktól eltérő szabályozás és gyakorlat került alkalmazásra, másfelől viszont, a tudományos-műszaki forradalom, az államok közötti kölcsönös függőségi kapcsolatok rendszerének létrejötte stb. a miniszteri intézmény hagyományosan jellemző vonásainak is újraértékelését teszi szükségessé.

A miniszteri pozíció és szerepkör megítélése számos, egymással szorosan összefüggő, de egyidejűleg egymáshoz kapcsolódó, sőt bizonyos értelemben egymást feltételező mozzanat számbavételét igényli. Ilyen mozzanat, illetve kategória különösen

*1.* a miniszteri önállóság terjedelme, a miniszter mozgástere;

*2.* a miniszteri felelősség;

*3.* a miniszteri intézmény szervezeti vonatkozásai.

*1.* A miniszteri önállóság terjedelme és érvényesülése számos tényező függvénye. Így, a miniszteri önállóságot jelentősen befolyásolja az adott ország társadalmi és állami berendezkedése, kormányzati rendszere, a politikai rendszer struktúrája, a vonatkozó alkotmányos és más jogi szabályozás, a tradíciók, a konkrét nemzeti feltételek stb. Ebből adódóan a miniszteri intézmény szerepe, a miniszteri önállóság terjedelme azonos fejlődési szakaszban, azonos berendezkedésű országokban is jelentősen eltérhet egymástól.

A miniszteri önállóság terjedelmének alakulása nem elhanyagolható mértékben függ továbbá attól is, hogy az egyes minisztériumok élén álló minisztert az adott államigazgatási ágazat olyan egyszemélyi felelős vezetőjének tekintik-e, akit lényegében a minisztérium részére megállapított összes hatáskör megillet, vagy pedig olyan vezetőnek, aki a minisztériumot megillető hatáskörnek csak meghatározott részét, — jólehet annak legalapvetőbb, leglényegesebb jogosítványait — birtokolja és gyakorolja. Mint ismeretes, mindkét felfogás mellett és ellene egyaránt lehetne érveket és ellenérveket felsorakoztatni.[1] Ennek kapcsán csak jelzésszerűen utalunk arra, hogy az említett első felfogás mellett érvként szokták felhozni, hogy pl. a hazai szabályozásban az egyes tárcák feladat- és hatáskörét rendező jogszabályok (minisztertanácsi határozatok) nem a minisztériumnak, mint olyannak, hanem a miniszternek a feladatkörét és hatáskörét rögzítik.

A másik, általunk is helyesnek vélt megközelítés viszont abból a realitásból, úgymond szociológiai tényből indul ki, hogy a miniszter feladat- és hatásköre nem fogja át és nem is foghatja át teljeskörűen a minisztériumot, mint szervezetet megillető feladatkört és jogosítványokat, mivel meghatározott értelemben, legalábbis szervezetszociológiai oldalról a miniszter a minisztériumi szervezet vezetőjeként annak végülis részét képezi. Emellett tekintettel kell lenni arra is, hogy a miniszter és a minisztériumi szervezet, illetve annak egységei, részelemei között meghatározott munkamegosztás, s ilyen módon bizonyos hatásköri megosztás is érvényesül, amely ma már pl. a hazai hatósági jogalkalmazást illetően közelebbről is megfogalmazást nyert, amennyiben az 1981. évi I. törvény általános érvénnyel különbséget tesz egyfelől a miniszter, másfelől viszont a minisztérium mint önálló hatásköri szint között.[2]

A miniszteri önállóság alakulását ilyen módon jelentősen befolyásolja az a körülmény, hogy a miniszteri funkció milyen mértékben politikai, illetve szűkebb értelemben vett közigazgatási, adminisztratív funkció. Ismeretes, hogy a polgári fejlődés klasszikus szakaszában viszonylag erőteljesen érvényesült a *politikai és közigazgatási (adminisztratív)* kormányzás *egysége*, amely a miniszteri önállóság viszonylag széles körű érvényesülését alapozta meg. Ebben a fejlődési szakaszban a miniszteri önállóság keretét, mozgásterét egyfelől, általában a végrehajtó hatalomnak a parlamenttől, illetve az államfőtől való függőségének foka, másfelől viszont a végrehajtó hatalom struktúráján belüli munkamegosztás, különösen a kormány és a miniszterek közötti feladat- és hatáskörmegosztás módja és természete határolta be. A XIX. század végétől kezdve annyiban változik lényegesen a kép, hogy a politikai pártok megjelenésével a politikai és közigazgatási (adminisztratív) kormányzás korábbi, többé-kevésbé érvényesülő egysége bizonyos törést szenved és létrejön a *politikai pártok* és az *állam* közötti viszony igen sokrétű és bonyolult rendszere, amely erőteljesen érinti a miniszteri önállóság intézményét, a miniszter szerepkörét, valamint a miniszteri irányítás mozgásterét. Ebből adódóan kissé részlete-

[1] Ld. erről *Takács* Albert: A miniszteri felelősség a miniszterek számára megállapított feladatok és e feladatok átruházása tükrében. A miniszteri és államtitkári felelősség. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Szerk.: *Kilényi* Géza, Bp., 1981. 70. és köv. old.

[2] Ld. az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi törvény 96.§-át.

sebben indokolt kitérni a politikai pártok és a polgári állam és intézményei viszonyának alakulására, illetve a párt és a szocialista állam közötti kapcsolat néhány általános vonatkozására, különös tekintettel természetesen a miniszteri önállóság és szerepkör változását és fejlődését meghatározó fontosabb mozzanatokra.

A tőkés állam és a politikai pártok közötti mai sokrétű és szerteágazó kapcsolat és kölcsönhatás hosszabb történelmi fejlődés eredménye. Ha e kapcsolatrendszer alakulását vizsgáljuk, leegyszerűsítve két fő fejlődési periódus különböztethető meg:

— A II. világháborút megelőző fejlődési szakasz; a politikai pártok és a tőkés állam viszonya ebben az időszakban alapvetően azzal jellemezhető, hogy fokozatosan létrejönnek azok a formák és módszerek, amelyeken keresztül a politikai pártoknak az államélet különböző területére irányuló befolyása realizálódik. A fejlődésnek ebben a szakaszában ez a kapcsolat egészében véve mint *funkcionális* kapcsolat jellemezhető, amely elsődlegesen a politikai pártoknak a választásokban való részvétele útján érvényesült.

— A II. világháborút követő fejlődési szakasz; tulajdonképpen ez az a korszak, amelyben kiépítésre kerültek a politikai pártok államéletben való részvételének *intézményes* keretei azáltal, hogy a politikai pártokról mind az ebben az időszakban elfogadott alkotmányok, mind pedig külön jogszabályok viszonylag részletes rendelkezéseket tartalmaznak.[3] Ezen túlmenően a politikai pártok működése most már távolról sem korlátozódik csupán a választásokra, hanem megjelenik és erőteljesen érvényesül, illetve jelentős hatással van a parlament, illetve a kormány működésére is. Ez a befolyás — legalábbis politikai szempontból — egyenesen meghatározó jelentőségű a kormány összetételére és tevékenységének irányultságára, tartalmi elemeire nézve. A politikai pártoknak az állami mechanizmusba való erőteljes behatolása az általunk vizsgált összefüggésben azt jelenti, hogy a miniszteri önállóság érvényesülését — politikai értelemben — valamely párthoz való tartozás érdemben befolyásolja, az adott politikai párt programja mozgásterére is lényeges hatást fejt ki. Ebből adódóan a polgári fejlődésnek ebben a szakaszában a politikai pártok jelenléte és az államrendszerben játszott bizonyos értelemben felfogott meghatározó szerepe olyan tényező, amelyet a miniszteri önállóság alkotmányos kereteinek vizsgálata során is számításba kell venni.

Egyidejűleg jelezni kell azonban azt is, hogy a mai tőkés fejlődésben nemcsak a pártoknak az állami életben érvényesülő befolyásával kell számolni, hanem figyelemmel kell lenni ezzel egyidejűleg ható, s egyben e tendenciával ellentétes előjelű folyamatra is. Arról van szó ugyanis, hogy a tőkés állam, amikor jogilag is szabályozott intézményes keretet biztosít a politikai pártok működése számára, ezáltal *az állam is beavatkozik a pártok életébe,* vagy legalábbis igyekszik a maga részére egyfajta kontrollszerepet intézményesen is biztosítani. Ezt támasztja alá a vonatkozó alkotmányos és speciálisan a pártok működését szabályozó, rendszerint törvényi szintű jogszabályanyag áttekintése is.[4] A pártokra vonatkozó jogi szabályozás részletesebb elemzése nélkül is megállapítható, hogy a tőkés állam nemcsak a pártok és az állam közötti kapcsolat szabályait állapítja meg, hanem igyekszik meghatározni, illetve szabályozni a pártokkal szembeni bizonyos követelményeket, a pártok pénzügyi forrásainak a rendszerét stb.

A politikai pártok és a tőkés állam közötti említett ellentmondásos kapcsolat és bizonyos kölcsönhatás természetszerűen érezteti hatását a kormányzat működését, és ennek keretében a miniszteri önállóságot és szerepkört illetően is, különösen azáltal, hogy ebben az összetett kapcsolatrendszerben ilyen vagy olyan mélységben és részletességgel meghatározásra kerülnek azok a keretek, amelyek között a politikai pártok működése, legalábbis az államszervezet relációjában a gyakorlatban megvalósul.

A párt és az állam, s ezen belül a párt és az államigazgatás — s benne a miniszteri intézmény, illetve önállóság, valamint irányítás — kapcsolata s kölcsönös viszonya a *szocialista* országokban is természetesen felmerül. Ez a kapcsolat és kölcsönhatás a szocialista társadalom politikai rendszerén belüli kapcsolatként és viszonyként jelentkezik. A marxista-leninista párt és a szocialista állam közötti kapcsolat sajátossága és megkülönböztető vonása, hogy a szocialista társadalomban a párt alkotmányban is deklarált vezető-irányító szerepet tölt be a társadalom egésze, s így az államszervezet relációjában is. Ez a vezető-irányító szerep szükségszerűen politikai jellegű és ilyen eszközök révén valósul meg.

Amikor szocialista viszonyok között a miniszteri önállóság politikai természetű vonatkozásait vizsgáljuk, elsődlegesen a párt és a kormány (Minisztertanács) közötti viszony alakulását kell szemügyre vennünk, annál is inkább, mivel e kapcsolat és viszony végső soron meghatározó jelentőségű a miniszteri önállóság politikai kereteit tekintve is.

A párt vezető szerepének jelzett alkotmányos deklarálása nem jelenti azt, hogy jogi értelemben vett hierarchia áll fenn a párt, illetve az állam és társadalmi szervek, szervezetek között. A párt vezető szerepe politikai és nem jogi eszközök révén érvényesül. Egyidejűleg utalni kell arra is, hogy szocialista viszonyok között *a párt működése is az alkotmány keretei között valósul meg.*

Ami közelebbről a párt és a kormány, s ezen keresztül a párt és a miniszter kapcsolatát illeti, különösen a következőkre indokolt a figyelmet felhívni:

A Minisztertanács, mint a közigazgatási szervezet csúcsán álló szerv megkülönböztetett helyet foglal el a párt által hozott politikai *döntések* állami megvalósításában, *végrehajtásának szervezésében.* Ez azonban — megítélésünk szerint — nem jelenti azt, hogy a Minisztertanács szerepe kizárólag a végrehajtás szerepére korlátozódna. Véleményünk szerint ennél bonyolultabb és összetettebb kapcsolódásról, kölcsönhatásról van szó, mivel a politikai döntések a végre-

[3] Ld. pl. az 1974. évi svéd, az 1975. évi görög, az 1976. évi portugál, az 1978. évi spanyol alkotmányt.

[4] A politikai pártokra vonatkozó jogi szabályozásnak két fő típusa különböztethető meg: az egyik típusba azok tartoznak, amelyek alapvetően a pártok pénzügyeit rendezik (pl. az 1965. évi svéd, az 1969. évi finn, az 1974. évi olasz, vagy az ugyancsak 1974. évi USA szabályozás), a másik típusba pedig azok a jogszabályok sorolhatók, amelyek általában a politikai pártokról szólnak (pl. az 1969-ben és 83-ban módosított, illetve kiegészített 1967. évi NSZK szabályozás, az 1975. évi osztrák, az 1981-ben módosított 1978. évi spanyol jogszabály stb.).

hajtás folyamatában tovább formálódhatnak, új elemekkel gazdagodhatnak, nem is beszélve arról, hogy a Minisztertanács tevékenysége — egyebek között a végrehajtási tapasztalatok elemzése révén —, maga is visszakapcsolódik a párt irányító tevékenységéhez, bizonyos keretek között befolyásolva, formálva is azt.

A másik figyelmet érdemlő sajátos mozzanat a párt vezető területei és a Minisztertanács közötti *személyi* kapcsolat. Bár a szocialista fejlődés során — mint ismeretes — ez utóbbi különböző formákban valósult meg, kétségtelenül ma is olyan realitás, amelyet helytelen lenne figyelmen kívül hagyni. Az említett személyi kapcsolat alapvetően — mint ismeretes — abban nyilvánul meg, hogy a Kormány vezető tisztségviselői egyben a párt legmagasabb szintű vezető testületeinek (Központi Bizottság, Politikai Bizottság) is tagjai, ami tulajdonképpen személyi oldalról is a párt vezető, irányító szerepének érvényesítését hivatott alátámasztani.

A párt vezető testületei és a kormány közötti viszony alakulásának egyik központi kérdése *közöttük a feladatok és a funkciók megoszlása, elhatárolása.* Mint a szocialista fejlődés történelmi tapasztalatai is mutatják, a különböző fejlődési szakaszokban a legtöbb kérdés éppen ez utóbbi kapcsán merült fel. Anélkül, hogy a szocialista fejlődés egyes szakaszainak sajátos és eltérő megoldási módozatait részleteznénk, csupán arra utalunk, hogy e vonatkozásban általában *két* szélsőséget is indokolt elkerülni: egyfelől, egy olyan felfogást, amely a párt vezető, irányító funkcióját kizárólag eszmei befolyásának érvényesítésére kívánja korlátozni, másfelől, amely elmossa a határvonalat a párt és a kormány funkciói között. Ebből adódóan a kérdés helyes megközelítésének az látszik, amely abból indul ki, hogy az említett szervek *rendeltetésük* és feladataik keretei között működnek. Ez egyébként feltételezi közöttük a megfelelő együttműködést, másrészt, önállóságuk és felelősségük következetes érvényesítését, figyelemmel feladataik, funkcióik sajátos jellegére és természetére.

Ami e területen a tapasztalatokat illeti, különösen a következőket lehetne kiemelni:

— ma is időszerű feladat a párt vezető testületei és a kormány feladatkörének és felelősségének *erőteljesebb elhatárolása*;

— törekedni kell a még meglévő *párhuzamos döntési gyakorlat* kiiktatására és a felelősség összemosódásának megszüntetésére;

— indokolt biztosítani, hogy a *kormány* a mainál szélesebb körben vegyen részt a nagy horderejű társadalmi-politikai kérdések előkészítésében, általában a politika formálásában;

— el kell érni, hogy a *döntéshozatalban a döntést hozó sajátos megközelítési nézőpontja a mainál erőteljesebben érvényesüljön.* Ez utóbbi gyakran a döntéselőkészítéstől is függ, vagyis attól, hogy a döntés előkészítői milyen szempontokat helyeznek előtérbe, mennyire veszik figyelembe a döntési fórum jellegét, rendeltetését, a politikai rendszerben elfoglalt helyéből adódó sajátosságokat.

A párt és a kormány közötti kapcsolat és viszony jelzett, valamint más összetevőire figyelemmel indokolt annak vizsgálata, hogy a miniszter, a miniszteri intézmény pártirányítása a továbbiakban elsődlegesen ne közvetlen, direkt módon, hanem közvetett formában, a *kormányon keresztül* történjen.

*2.* A miniszteri önállóság intézményével szorosan összefügg a *miniszteri felelősség* intézménye. Történelmileg a miniszteri felelősség intézménye a polgári fejlődés kezdeti szakaszán alakult ki. Ezen intézmény érvényesítésének feltételei, valamint alkotmányos és jogi szabályozásának rendszere a *parlamentáris* kormányzati rendszerekben épül ki átfogó jelleggel. A politikai pártok megjelenése a miniszteri önállóság mozgásteréhez hasonlóan a miniszteri felelősség alakulására is erőteljes befolyást gyakorol, e felelősségi forma funkcionálása számos ponton kapcsolódik a pártok működéséhez még akkor is, ha a miniszteri felelősség érvényesülésének alkotmányos, valamint a jogi szabályozás szempontjából is jól kitapintható, illetve exponálható elemei vannak. Anélkül, hogy a miniszteri felelősség intézményére vonatkozó alkotmányos és más jogi szabályozás körébe eső kérdéseket e helyen részletesebben elemeznénk,[5] itt csupán az általunk vizsgált kérdések szempontjából jelentősnek ítélt néhány általánosabb jellegű kérdést kívánunk érinteni.

A miniszteri felelősség, mint sajátos felelősségi alakzat elsődlegesen mint *politikai* felelősség értelmezhető. E politikai felelősség a miniszternek a *parlament* előtti felelősségét jelenti; ebben az összefüggésben működésének egészéért tartozik felelősséggel. E felelősség érvényesítésének bázisa tulajdonképpen meghatározott *politikai* és *eredményességi* elvárásoknak való megfelelés, illetve magatartás tanúsítása. A miniszter parlament előtti politikai felelősége *két* vonatkozásban is jelentkezhet: egyfelől, a miniszter *egyéni* felelősége formájában, másfelől viszont *kollektív* felelősség formájában, amikoris a miniszteri felelősség a kormány parlament előtti felelősége közvetítésével realizálódik.

A miniszter parlament előtti felelősége érvényesítésének a fejlődés során több formája is kialakult. A teljesség igénye nélkül utalhatunk arra, hogy az interpelláció rendszere kétségtelenül olyan intézmény, amely a miniszter politikai felelősége érvényesítésének alapjául szolgálhat. Így pl. ha a parlament az interpellációra adott miniszteri választ nem fogadja el, ez alapul szolgálhat és több országban alapul is szolgál a miniszter távozásához, lemondásához.

A miniszter parlament előtti politikai felelősségének jelentős intézménye a bizalmatlansági indítvány. A bizalmatlansági indítvány alapján a bizalom megvonására rendszerint akkor kerül sor, ha a miniszter működésének eredményességét illetően akár politikai, akár szakmai szempontból kifogások merülnek fel.

A miniszter politikai felelősségétől elhatárolódik a miniszter *jogi* felelősége, amelynek jellemző vonása, hogy jogszabálysértés esetén áll be. Amikor a miniszter jogi felelősségéről, mint bizonyos értelemben sajátos jogi felelősségi alakzatról beszélünk, abból indulunk ki, hogy a miniszternek az államszervezetben elfoglalt helye az általános jogi felelősségi alakzatoktól eltérő, ahhoz képest sajátos felelősségi konstrukció kiépítését tette szükségessé. E sajátos felelősség alapvetően a miniszter büntetőjogi és fegyelmi felelősségének speciális szabályozási rendszerében jelentke-

[5] Ld. bővebben pl. A miniszteri és államtitkári felelősség. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata: Szerk.: *Kilényi* Géza, Bp., 1981.; *Sári* János: Miniszteri felelősség az alkotmányjogban. Jogtudományi Közlöny, 1978. 4. sz.

zik. Így, sajátos felelősségi szabályok kerülhetnek megállapításra a vádemelési jogosultság meghatározását, a felelősségrevonás fórumrendszerét, eljárási rendjét stb. illetően. Megjegyezzük, hogy a miniszter jogi felelősségéhez csatlakozik a miniszternek az egyedi hatósági ügyek intézése kapcsán esetleg felmerülő felelőssége is.

Hangsúlyozni kell, hogy a minisztert terhelő politikai és jogi felelősség természetszerűen hivatalos minőségében, hivatalos ténykedésével kapcsolatban merül csupán fel. Magánemberként elkövetett felróható cselekményeiért, mint állampolgár az általános jogi szabályozás szerint tartozik felelősséggel. Részben az utóbbit, részben pedig a miniszteri felelősség intézményét általában magas szintű jogszabályokban rendezik, még akkor is, ha a vonatkozó szabályozás az egyes országokban a társadalmi-politikai berendezkedés, valamint a kormányzati rendszerek eltérő jellege folytán jelentős különbséget mutat.

A miniszteri felelősség intézményének fejlődésében a sajátos jogi felelősségi konstrukció érvényesítése mellett, vagy azzal együtt egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a politikai felelősséghez kapcsolódva az *eredményfelelősség*. Ez érthető is, mivel a miniszteri irányító tevékenység egyre erőteljesebb *politizálódása* és egyidejűleg *professzionizálódása* egyaránt e felelősségi alakzatot helyezi előtérbe. Alá kell húznunk azonban, hogy a miniszter eredményfelelősségét távolról sem lenne helyes csupán a politikai és szakmai elvárások nézőpontjából vizsgálni, hanem elemezni kell azt az *eszközrendszert* is, amely az elvárások megvalósítását a miniszteri irányítás szintjén eredményesen képes biztosítani. Tulajdonképpen ez az pont, ahol a miniszteri felelősség a miniszteri önállósághoz, illetve annak terjedelméhez közvetlenül kapcsolódik, amennyiben mindenféle felelősség, így a miniszteri felelősség is csak meghatározott anyagi és jogi eszközrendszerre támaszkodó önállóság fennállása esetén érvényesíthető.

*3.* A miniszteri önállóság és felelősség intézményének alakulása mellett röviden érintenünk kell a miniszteri intézmény *szervezeti* vonatkozásait, az e körben érvényesülő fő fejlődési tendenciákat.

Amikor a miniszteri intézmény szervezeti összetevőinek alakulását vesszük szemügyre, általában megállapítható, hogy e szféra a minisztériumi irányítás és szerepkör alakulásának egyik legdinamikusabban változó eleme. Ez utóbbi számos tényező következménye. A teljesség igénye nélkül utalhatunk pl. arra, hogy a közigazgatás politizálódásának és professzionalizálódásának már korábban is említett tendenciája a *polgári* államokban a közigazgatás egyfajta osztódását eredményezte. Továbbá, a közigazgatási tevékenység szolgáltató jellegének erősödése a hagyományos jellegű közigazgatási szervek mellett újszerű, közigazgatási funkciókat is ellátó, de egyben szolgáltató szervek és szervezetek létrehozásához vezetett.

Végül ugyancsak a közigazgatási struktúra belső differenciálódását vonta maga után a tőkés államnak a gazdasági életbe való erőteljes beavatkozása, az állami szektor megerősödése, noha az utóbbi években ezzel ellentétes tendencia érvényesülésének is tanúi lehettünk.

A miniszteri szervezet fejlődése a szocialista országokban is jól nyomonkövethető. Ez általában a közigazgatásban a kollektív vezetési formák és kollektív vezetési struktúrák (kormánybizottságok, különböző interminiszteriális, valamint tárcaközi bizottságok stb.) szerepének erősödésében, valamint a minisztériumi vezetésben a kollegiális szervek, különösen a minisztériumi kollégiumok és más hasonló testületek funkcióinak és jogkörének növekedésében, kiszélesedésében jelentkezik.

Ismeretes, hogy a polgári fejlődés a miniszteri intézménynek, illetve a minisztériumi szervezetnek több típusát, változatát hozta létre.[6] Ez utóbbira is tekintettel e helyen — bizonyos egyszerűsítéssel — csupán néhány jellemző megoldást említünk. Egyik megoldás lényege, hogy a miniszter tagja a kormánynak és egyben az adott minisztérium vezetője is. Ez a forma, mint ismeretes a francia fejlődés eredménye. Ettől eltérően az angol fejlődés egy több szintű miniszteriális rendszer kialakulását eredményezte, ahol a miniszter távolról sem minden esetben tagja a kormánynak, illetve nem is a minisztérium vezetője. Végül utalni kell a minisztériumi irányításban az ún. autonóm hatóságok, autonóm struktúrák igen jelentős és erősödő szerepére, amelyek a miniszteri intézmény szervezetrendszerében is lényeges változtatásokhoz vezettek. Így pl. egyes országokban (Svédország, Finnország) az autonóm hatóságoknak főleg a szociális és oktatási szférában játszott megnövekedett súlya és szerepe egyenesen azt eredményezte, hogy a miniszteri irányítás szervezete megkettőződött, legalábbis abban az értelemben, hogy a miniszteri döntéseket előkészítő tulajdonképpeni minisztériumi apparátustól erőteljesen elkülönül e döntések végrehajtását végző szakapparátus, amely utóbbi tulajdonképpen az említett autonóm struktúrákat, hatóságokat jelenti.

A miniszteri intézmény szervezeti vetületének további lényeges eleme a minisztériumi *belső* szervezet, illetve a belső feladat- és hatáskörmegoszlás alakulása. A polgári államokban többé-kevésbé elhatárolódik egymástól a minisztériumok *politikai* és *közigazgatási,* vagyis *hivatali* irányítása, illetve általában külön elemként jelentkezik a *parlamenttel való kapcsolattartás,* mint sajátos funkció. Ennek megfelelően a miniszternek, mint elsődlegesen politikai tényezőnek általában van egy közigazgatási helyettese, és olyan helyettese, akinek fő feladata a parlamenti kapcsolat ápolása. Bár a szocialista államfejlődésben — éppen az állami berendezkedés eltérő jellege folytán — a minisztériumi vezetésen belüli hasonló munkamegosztás egyértelműen és következetesen nem is alakult ki, egyre erőteljesebb igényként fogalmazódik meg a minisztériumi vezetésen belül a közigazgatási vezetői (minisztériumi hivatali vezetői), vagyis a közigazgatási államtitkári, miniszterhelyettesi vezetői funkciói, valamint a népképviseleti szervvel a megfelelő kapcsolatot biztosító funkció bevezetése, illetve kiépítése. Erre irányuló lépésekkel egyes szocialista országokban már ma is találkozhatunk (pl. a minisztériumi főtitkári, illetve hivatalvezetői funkció megkonstruálása stb.).

A minisztériumi belső szervezet másik lényeges, már korábban említett eleme a minisztérium vezetésében a *kollegalitás* elvének érvényesítése és ennek megfelelő szervezeti formák létrehozása. Ez a tendencia egyébként — bár eltérő formában és mélységben — a

[6] Ld. erről *Balázs* István: Nemzetközi kitekintés a központi államigazgatási szervezeteket érintő kutatásokra. Dolgozatok a központi közigazgatás köréből. ÁSZI, Bp., 1986. 26—57. old.

tőkés és a szocialista országokban egyaránt érzékelhető. Ez természetesen hatással van az egyszemélyi miniszteri vezetés hagyományos értelmezésére, sőt a miniszteri felelősség intézményének tartalmi elemeire is.

Végül megjegyezzük, hogy a miniszteri intézmény szervezeti vonatkozásaira is jelentős hatást gyakorol a közigazgatásban a *koordinációs* mechanizmusok, valamint a *konzultatív* szervek szerepének és súlyának növekedése, amely jelentős részben az *ágazatközi* kérdések előtérbe kerülésével, illetve az igazgatási folyamatok rendszerszemléletű és komplex jellegű megközelítésével függ össze. Ez a folyamat egyébként mind a tőkés, mind pedig a szocialista államszervezetben zajlik, amelynek számos konkrét szervezeti formája alakult ki.[7]

Az igen vázlatosan és következésképpen csak leegyszerűsítve jelzett fejlődési irányok és alkalmazott megoldások külön-külön is, de a maguk összességében is kétségtelenül igénylik a hazai megoldások áttekintését, és ennek alapján a megfelelő következtetések levonását, figyelemmel természetesen a magyar államfejlődés sajátosságaira, tradícióira, valamint általában politikai rendszerünk korszerűsítésének követelményeire.

## II.

### *A miniszter kormányzati kapcsolatrendszere*

A miniszteri tevékenység széles körű és sokrétű kapcsolatrendszer keretében realizálódik. E kapcsolatrendszer egyik vetülete a politikai rendszerrel, annak alkotó elemeivel hozható összefüggésbe, más vonatkozásai viszont az államszervezeten belül jutnak érvényre. A miniszteri tevékenységnek természetszerűen az államszervezeten kívüli, vagyis a társadalom egésze, vagy annak meghatározott elemei, részei vonatkozásában hatályosuló elemei is vannak. A miniszteri kapcsolatrendszer minden összetevője, relációja egyben sajátos tartalmat takar, de az adott szféra jellegétől függően eltérőek azok a módszerek és eszközök is, amelyek közvetítésével e kapcsolatrendszer megvalósul. E helyen nem lehet célunk a miniszteri kapcsolatrendszer egészének vizsgálata. A továbbiakban arra keresünk választ, hogy hogyan alakul a miniszter *kormányzati* kapcsolatrendszere, melyek e kapcsolatrendszer jellemző vonásai, mai helyzete, illetve korszerűsítésének lehetséges irányai.

A kormányzati szervek fogalmi elemeinek részletes vizsgálata nélkül abból indulunk ki, hogy kormányzati szerveken a legfelső államhatalmi — népképviseleti szervet, vagyis az *Országgyűlést,* az *Elnöki Tanácsot,* valamint a *Minisztertanácsot* és az általa létrehozott *kormánybizottságot* kell érteni. Ebből adódóan a miniszter kormányzati kapcsolatrendszerét is e három fő összefüggésben indokolt megvizsgálni.

*1. A miniszternek a parlamenttel való kapcsolata,* a parlament előtti felelőssége a miniszteri szerepkör és önállóság talán legrégibb és egyik legjelentősebb vonatkozása. Ez utóbbi természetszerűen a hazai fejlődésre is érvényes.

Ismeretes, hogy Magyarországon a miniszterek jogállását és a miniszteri felelősség intézményét átfogó jelleggel először az 1848. évi III. tv. szabályozta, illetve konstruálta meg. E szabályozási rendszer egészében véve magán viseli a polgári szabályozási megoldások általános jegyeit még akkor is, ha egyes vonatkozásai sajátos megoldásokra is utalnak. A szabályozás részletesebb vizsgálata nélkül — amellyel egyébként a hazai szakirodalom széles körben foglalkozott[8] — itt csupán arra utalunk, hogy a 48-as törvényi szabályozás a miniszter politikai alkotmányos felelősségét helyezte előtérbe, amikor kimondta a miniszter felelősségét minden olyan magatartásáért, vagy rendelkezéséért, amely az ország függetlenségét, az alkotmányi biztosítékokat, a törvényeket, az egyéni szabadságot, illetve a tulajdon szentségét sérti. A törvény a miniszter parlament előtti politikai felelősségére közvetlenül is utalt, amikor kimondta, hogy a miniszter az Országgyűlés kívánságára köteles megjelenni és felvilágosításokat adni, illetve hivatalos iratokat az Országgyűlés rendelkezésére bocsájtani. Bár a szabályozás erről közvetlenül nem rendelkezett, mégis kialakult és elfogadást nyert olyan gyakorlat, amely szerint az Országgyűlés a miniszterhez kérdést intézhetett, amelyre a miniszter vagy azonnal, vagy a következő ülésen adott választ.

Bár a későbbi fejlődés folyamán a miniszter parlamenttel való kapcsolatát és viszonyát, a miniszter parlament előtti felelősségét rendező szabályozás és gyakorlat kétségtelenül nem elhanyagolható változásokon ment keresztül, akár a dualizmus, akár pedig a két világháború közötti időszakra gondolunk, mégis leszögezhető, hogy az egész fejlődési szakaszban, sőt bizonyos korrekciókkal egészen az Alkotmány 1949-ben történt elfogadásáig alapjában véve az említett 1848-as törvényi rendelkezések maradtak hatályban.

A miniszternek az Országgyűléshez való viszonyát, az Országgyűléssel való kapcsolatát, illetve az Országgyűlés előtti felelősségét az 1949. évi XX. tv., illetve az 1972. évi I. tv.-vel eszközölt módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt Alkotmány szövege és az azt végrehajtó jogszabályok, különösen pedig a miniszteri és államtitkári felelősségről szóló 1973. évi III. tv., illetve az Országgyűlés ügyrendje határozza meg.

Felmerül a kérdés, melyek a miniszter és az Országgyűlés viszonyának mai fő összetevői, illetve korszerűsítést, továbbfejlesztést igénylő vonatkozásai?

A miniszternek az Országgyűléshez való viszonyára, az államhatalmi — népképviseleti szervvel való kapcsolatára nézve is meghatározó jelentőségű a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti viszony általában. A teljesség igénye nélkül szocialista viszonyok között e kapcsolat legalapvetőbb vonatkozásai a következőkben foglalhatók össze: az államigazgatási szervek a legfelső államhatalmi — képviseleti szervek alárendeltségében, azok útmutatása alapján működnek; a kormányt és tagjait a legfelsőbb képviseleti szervek választják, mentik fel; tevékenységükről a

[7] Ld.: *Varga* József: A kormány konzultációs mechanizmusa az európai szocialista országokban. Állam és Igazgatás, Bp., 1982. 8. sz.; H. *Van Hassel:* Az európai tőkés országok kormányai konzultatív mechanizmusa c. előadását a NKI Európai Csoportja 1981. aug. 31.—szept. 2. között Veszprémben rendezett tanácskozásán elhangzott előadását.

[8] *Csizmadia* Andor: A miniszteri felelősség kialakulása és fejlődése Magyarországon. „A miniszteri és államtitkári felelősség." A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Bp., 1981. 3—64. old.

kormányt és tagjait beszámoltatják, az általuk hozott jogszabályokat megsemmisíthetik, megváltoztathatják; irányítják munkájukat és ellenőrzik a kormány és tagjai tevékenységét. Tehát meghatározott *függőségi viszony* áll fenn a legfelső államhatalmi — népképviseleti szervek és a Minisztertanács és tagjai között, amely mind a szervezeti, mind pedig a tevékenységi szférára kiterjed. Természetesen a fejlődés során e függőségi viszony és kapcsolat deklarált és valóságos tartalma között nem érvényesült mindig a megfelelő összhang és egybeesés, e vonatkozásban ma is vannak teendők. Ez azonban nem változtat azon az elven, hogy a végrehajtó hatalom szervei a törvényhozó hatalomnak alárendelten, annak irányítása mellett kell, hogy végezzék munkájukat.

A miniszter és az Országgyűlés közötti viszonyra nézve az Alkotmány, — mint ismeretes — egyrészt azt rögzíti, hogy a Minisztertanács tagjai felelősek az Országgyűlés előtt és tevékenységükről neki kötelesek beszámolni; másrészt rögzíti azt is, hogy a képviselő a Minisztertanács tagjához feladatkörébe tartozó bármely ügyben kérdést intézhet, amelyet a kormány tagja az Országgyűlés ülésén köteles megválaszolni. Továbbá az Alkotmány szerint a Minisztertanács tagjait az Elnöki Tanács javaslatára az Országgyűlés választja meg, illetve menti fel.

Az említett alkotmányos rendelkezéseket tovább konkretizálja a miniszterek és államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló törvény, illetve az Országgyűlés ügyrendje. Így, az 1973. évi III. tv. utal arra, hogy a Minisztertanács tagjainak megbízatása lemondás, felmentés és visszahívás útján szűnik meg, illetve a Minisztertanács tagjainak megválasztását, felmentését és visszahívását illetően is érvényesül az Elnöki Tanács Országgyűlést helyettesítő jogköre. Továbbá, a törvény konkrétabban is igyekszik megfogalmazni a Minisztertanács tagjainak felelősségét, amikor kimondja, hogy a kormány tagjai felelősek a törvények és más jogszabályok végrehajtásáért, a Minisztertanács testületi működéséért, valamint a feladatkörükbe tartozó államigazgatási ágak vezetéséért és az alájuk rendelt szervek irányításáért.

Az Országgyűlés *ügyrendje* a miniszternek az Országgyűléssel és annak bizottságaival való kapcsolatát illetően további részletes szabályokat állapít meg. Ennek megfelelően szabályozza a miniszternek az Országgyűlés ülésén való részvételi, valamint felszólalási jogát, az interpellációra és a kérdésre való válaszadási kötelezettségét, beszámolási kötelezettségét, illetve a miniszter és az Országgyűlés bizottságai közötti kapcsolat kérdéseit. Ez utóbbi kapcsán az ügyrend leszögezi, hogy a bizottság ülésén a kormány tagjai tanácskozási joggal vesznek részt; továbbá, a bizottság javaslataival az illetékes miniszterhez is fordulhat, valamint a miniszter Országgyűlés előtti beszámolóját az illetékes bizottságnak vagy bizottságoknak ki kell adni. Az ügyrend rögzíti a miniszter válaszadási kötelezettségét is, amikor leszögezi, hogy az Országgyűlés, valamint a bizottságok ülésein elhangzott képviselői javaslatokra, bírálatokra, kérdésekre a miniszter az ülésen vagy az ülést követően válaszolni köteles.

Mint a mondottak is jelzik, a miniszternek az Országgyűléssel *kettős* irányú kapcsolata különböztethető meg: egyfelelől, a miniszter tevékenysége az Országgyűléshez *kormánytagi* minősége formájában kapcsolódik; ez a kapcsolat azonban végülis a kormánynak, mint testületnek az Országgyűlés előtti felelősségében jelentkezik; másfelől, a miniszteri tevékenység *közvetlenül is* kapcsolódik az Országgyűléshez, amely a miniszternek az Országgyűlés előtti felelősségében, illetve az Országgyűléstől való függőségében jelenik meg. Ha ez utóbbi nézőpontból közelítünk a kérdéshez — amelyet egyébként az általunk vizsgált kérdéskör természete alapozza meg — a hazai szabályozás és gyakorlat tapasztalataira is figyelemmel különösen az alábbiakra indokolt a figyelmet ráirányítani:

*a)* Az első kérdés a miniszter Országgyűlés által történő választása és felmentése. E vonatkozásban ma a szabályozás és a gyakorlat között bizonyos ellentmondás tapasztalható. Ez alapvetően abban jelentkezik, hogy az Országgyűlés a miniszterek választásával, illetve felmentésével tulajdonképpen csak *alakuló* ülésén foglalkozik, az úgymond menetközbeni választás és felmentés általában az Elnöki Tanács által történik. Megítélésünk szerint ez a szabályozás és a tényleges gyakorlat közötti ellentmondást ma már indokolt meghaladni. Ezt egyébként nemcsak jogi szabályozási megfontolások és szempontok alapozzák meg, hanem, egyfelől az Országgyűlés irányító és ellenőrző szerepének a további növelése a miniszterek irányában, másfelől viszont annak biztosítása is, hogy az Országgyűlés alkotmányban rögzített jogköre ebben az összefüggésben is teljeskörűen és maradéktalanul érvényre jusson. Természetesen az utóbbi indokoltá teszi az Elnöki Tanács Országgyűlést általános helyettesítő jogkörének átfogó felülvizsgálatát is.

*b)* A miniszter Országgyűléssel való kapcsolatának, illetve az Országgyűlés előtti felelősségének lényeges eleme az *interpelláció* intézménye. Mint erre már utaltunk, az interpelláció intézményét az Országgyűlés ügyrendje szabályozza részletesebben azzal, hogy az ügyrend legújabb módosítása elhatárolja egymástól az interpellációt és az interrogációt, vagyis a miniszter egyszerű megkérdezését valamely konkrét ügyben. Bár természetesen mindkét esetben kérdésfeltevésről van szó, az interpelláció és az egyszerű kérdésfeltevés között jelentős különbségek is vannak. E különbség lényege, mint ismeretes, az, hogy az interpelláció eseten az Országgyűlésnek érdemben kell dönteni arról, hogy elfogadja-e a miniszter válaszát vagy nem, míg az egyszerű kérdésfeltevés inkább tájékoztatásul szolgál és ilyen módon az államhatalmi — népképviseleti testület vélemény, illetve állásfoglalás nyilvánítására a miniszteri válasz érdemét illetően nem is kerül sor.

Az interpellációs szabályozásunk és gyakorlatunk mai gyenge pontja véleményünk szerint az interpellációra adott miniszteri válasz elfogadásával, pontosabban elvetésével, leszavazásával függ össze. Az ügyrend jelenleg ugyanis csak arról rendelkezik, hogy amennyiben az Országgyűlés az interpellációra adott választ nem fogadja el, úgy az interpellációt az illetékes országgyűlési, vagy más külön bizottságnak kiadja, amely azt megvizsgálja. A szabályozásból nem tűnik ki azonban egyértelműen, hogy a bizottság vizsgálata csupán arra korlátozódik-e, hogy az interpellációra adott válasz mennyire megalapozott, illetve milyen kiegészítésre szorul, vagy pedig arra is, hogy a nem kielégítő és így az Országgyűlés által el nem fogadott miniszteri válasz esetén a miniszterrel szemben milyen felelősségi forma kerüljön alkalmazásra, bele-

értve adott esetben a hivatalból történő elmozdításának kezdeményezését is. Megítélésünk szerint mind a szabályozásban, mind pedig a gyakorlatban ma már igényként fogalmazódik meg annak egyértelmű rögzítése, hogy az interpellációra adott válasz országgyűlési leszavazása esetén vizsgálni kell a miniszterrel szembeni felelősségrevonás módozatát is, és ez utóbbira vonatkozó indítványt — amennyiben a felelősségrevonás indokolt — az Országgyűlés elé kellene terjeszteni. Ezzel kapcsolatosan vizsgálni kellene a miniszterrel szembeni *bizalmatlansági* indítvány bevezetésének lehetőségét is, azzal, hogy a bizalmatlansági indítvány csak az adott miniszter személyével szemben kerülne alkalmazásra, és ilyen módon nem jelentené feltétlenül a bizalmatlanság kinyilvánítását a kormány egészével szemben. A bizalmatlansági indítvány esetleges bevezetése természetesen szükségessé tenné az indítvány beterjesztésének, megtárgyalásának, a jogkövetkezmények, illetve a felelősség érvényesítése részletes szabályozását is.

*c)* A miniszter Országgyűléssel való kapcsolatának további lényeges eleme a *miniszter beszámoltatása* az Országgyűlés előtt. A beszámolási kötelezettség mind a kormány, mind pedig az államigazgatás egyes ágait vezető miniszterek részéről kötelesség. A kormány részéről beterjesztett beszámolók között különösen jelentős az Országgyűlés által már korábban tárgyalt kormányprogram végrehajtásáról szóló beszámoló, amelynek országgyűlési értékelése meghatározott értelemben a miniszterek, mint kormánytag tevékenységének az értékelésére is kiterjed. Ehhez képest egyediesítettebb és konkrétabb egy-egy miniszter beszámolójának Országgyűlés által történt megvitatása. E beszámolók elsősorban az adott tárca és ilyen módon az adott államigazgatási ágat vezető miniszter tevékenységének, munkájának az értékelésére adnak lehetőséget, jóllehet — bár közvetett módon —, a kormány tevékenységének valamely vonatkozásában történő megítélését is jelentik.

Amennyiben a miniszteri beszámoló az adott miniszter irányító munkájának az értékelését is magában foglalja, indokoltnak tartanánk a beszámoló esetleges negatív országgyűlési megítélésével kapcsolatos kérdéseknek megfelelő jogszabályi rendezését, beleértve a felelősségi forma kiépítését is. Ugyanis a miniszteri beszámoló értékelése nemcsak azt kell, hogy magában foglalja, mennyire áll összhangban a miniszter működése a jogszabályokban rögzített követelményekkel, hanem különösen azt, hogy a miniszteri tevékenység mennyire hatékony, mennyire felel meg az elvárásoknak, társadalmi és szakmai szempontból mennyire eredményes. Ez utóbbi szempontok következetes érvényesítése viszont kétségtelenül feltételezi a miniszteri működés eredményességének megítélését, vagyis egyfajta *eredményfelelősséget* is jelent az Országgyűléssel szemben. Ez utóbbi is alátámasztja azt a korábban már jelzett igényt, hogy a miniszter eredményfelelősségéhez, mint politikai felelősséghez kapcsolódó szabályozási megoldások kialakításra és bevezetésre kerüljenek, beleértve e helyen, adott esetben a bizalmatlansági indítvány alkalmazását is.

*2.* A miniszereknek az *Elnöki Tanácshoz* való viszonyára vonatkozó alapvető rendelkezéseket az alkotmányos szabályozás alapján a miniszterek és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1973. évi III. törvény határozza meg. Az Elnöki Tanács alkotmányban rögzített általános helyettesítő jogköréből kiindulva az említett tv. leszögezi, hogy ha az Országgyűlés nem ülésezik, a miniszereket az Elnöki Tanács választja meg, menti, illetőleg hívja vissza. Továbbá, a törvény szerint a miniszterek az Elnöki Tanács előtt is felelősek munkájukért. Végül a tv. utal arra, hogy az Elnöki Tanácshoz benyújtott előterjesztés előadóját a Minisztertanács jelöli ki, amely előadó az esetek többségében az illetékes miniszter.

Mint errre már utaltunk, a miniszereknek az Elnöki Tanácshoz való viszonyát illetően az Elnöki Tanács általános helyettesítő jogkörének van elsődleges jelentősége. Ez az általános helyettesítő jogkör eredményezi végülis azt, hogy a miniszter Országgyűlés irányában megvalósuló felelőssége és függősége megítélésünk szerint ma még nem a kívánatos mértékben érvényesül. Különösen vonatkozik ez a miniszterek választására és felmentésére. Ezen túlmenően a gyakorlatban nem teljesen egyértelmű az Elnöki Tanács előtt való miniszteri felelősség módja és formája, mivel — mint ismeretes — az Elnöki Tanács a miniszereket nem számoltatja be tevékenységükről. Megjegyezzük, hogy az Elnöki Tanács előtt valamely napirend előadójaként fellépő miniszter elsődlegesen a kormányt képviseli, amennyiben az Elnöki Tanács által kiadandó törvényerejű rendeletek tervezetét a kormány előzetesen megtárgyalja és az így megtárgyalt és ilyen módon jóváhagyott tervezetet terjeszti az illetékes miniszter az igazságügyminiszterrel együtt az Elnöki Tanács elé.

Mint a szabályozásból és a gyakorlatból is kitűnik, a miniszternek az Elnöki Tanácshoz való viszonya számos ponton korszerűsítést igényel, mivel a miniszteri felelősség tényleges érvényesüléséről — a választás és a visszahívás kivételével — tulajdonképpen nem is lehet beszélni. Ebben az összefüggésben megoldásként jöhetne számításba az Elnöki Tanács Országgyűlést általánosan helyettesítő jogkörének a felülvizsgálata azzal, hogy az Elnöki Tanács kialakítandó önálló hatáskörére tekintettel kellene rendezni a miniszter kapcsolatát, e kapcsolat tartalmi elemeit a kollektív államfői intézménnyel.

*3.* A miniszter kormányzati kapcsolatrendszerének további lényeges összetevője a miniszternek a *Minisztertanáccsal* való kapcsolata. A miniszereknek a Minisztertanáccsal való kapcsolatát az alkotmány, a már említett 1973. évi III. tv., illetve a Minisztertanács ügyrendje határozza meg.

Az alkotmányos rendelkezések közül különösen jelentős az a rendelkezés, mely szerint a Minisztertanács *irányítja és összehangolja* a minisztériumok tevékenységét. Továbbá, az alkotmány szerint a miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a *Minisztertanács határozatainak* megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. Az előbbiekkel szorosan kapcsolatban áll az az alkotmányos rendelkezés, amely szerint a miniszterek tevékenységükről a Minisztertanácsnak is beszámolni kötelesek és működésükért a Minisztertanács előtt is felelősséggel tartoznak.

Az 1973. évi III. tv. tovább konkretizálja és részletezi az említett alkotmányos rendelkezéseket. Ennek megfelelően a tv. előírja, hogy a miniszterek a Minisztertanács által meghatározott módon vesznek részt a kormány testületi munkájában, a Minisztertanács ál-

tal megállapított módon vezetik az államigazgatás ágait, javaslatokat terjeszthetnek a Minisztertanács elé és részt vesznek a döntések meghozatalában.

Ez utóbbi kapcsán a tv. külön rögzíti, hogy a Minisztertanács tagjait a testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg.

Felhívjuk a figyelmet továbbá a miniszereknek a *kormánybizottságokkal* való kapcsolatára, amelyek működésére vonatkozó jogszabályok külön is aláhúzzák, hogy a miniszterek a Minisztertanács testületi ülésén előterjesztést tehetnek a kormánybizottságok határozatai ellen.

Az említett rendelkezéseken túl külön is utalnunk kell a Minisztertanács ügyrendjének vonatkozó rendelkezéseire, amely részletes szabályokat állapít meg egyebek között a minisztertanácsi előterjesztésekkel szembeni követelményekre, az egyeztetési eljárásra, a miniszterek jelentéstételi kötelezettségére, illetve más, a kormányzati munka mechanizmusával összefüggő kérdésre vonatkozóan. Külön is indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy a Minisztertanács tisztségviselői (elnöke, elnökhelyettesei) a miniszterek irányában *felügyeleti* teendőket látnak el, bár e felügyeleti tevékenység tartalmi elemei és eljárási rendje ezideig jogszabályban nem került rögzítésre.

A hatályos rendelkezések áttekintését követően felmerül a kérdés, melyek azok a leglényegesebb vonatkozások, amelyek a miniszternek a Minisztertanáccsal való kapcsolatrendszerében jelentkeznek? Ha e kérdésre kívánunk válaszolni, többirányú összefüggésre is tekintettel kell lennünk. Egyik ilyen mozzanat azzal kapcsolatos, hogy a miniszter, mint a testület tagja felelősséget visel a kormány munkájáért, másrészt a Minisztertanács előtt felelősséggel tartozik, mint az adott tárca vezetője a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek, illetve jogosítványok és kötelességek megvalósításáért, vagyis az adott államigazgatási ág irányításáért. E kétirányú felelősségi alakzattal szoros összefüggésben áll az a felelőssége, amelynek érvényesülési szférája a döntések előkészítése és végrehajtása. A döntéselőkészítés és a döntések végrehajtásának kérdése nem csupán a Minisztertanács testülete, hanem a *kormánybizottságok* irányában is jelentkezik. Végül, — mint jeleztük — külön is vizsgálnunk kell a kormány tisztségviselői (elnök, elnökhelyettesek) és a miniszterek közötti viszony és kapcsolat kérdéseit különös tekintettel a *felügyeleti* funkció tartalmi elemeire és rendjére.

*a)* A miniszternek a Minisztertanáccsal való kapcsolatát illetően alapvető jelentőségű az az alkotmányos tétel, hogy a Minisztertanács *irányítja* a minisztériumok, s ilyen módon a minisztériumokat vezető miniszterek tevékenységét. A Minisztertanács tevékenységének ez a vonatkozása az államigazgatási szervek összehangolt működését hivatott elsődlegesen biztosítani és ilyen módon az államigazgatás rendszerén belüli irányító tevékenység, amely viszonylagosan elkülönül a Minisztertanács kormányzati jellegű, vagyis távolról sem csupán az államigazgatáson belül, hanem az egész társadalom irányában érvényesülő tevékenységétől.

Ha a Minisztertanácsnak a minisztériumokat irányító tevékenységét vizsgáljuk, általában megállapítható, hogy ez az irányítási tevékenység mind *elvi,* mind pedig *operatív* elemeket egyaránt tartalmaz. Tartalmi oldalról közelítve a kérdéshez, a Minisztertanács minisztereket irányító tevékenységén belül is viszonylagosan megkülönböztethetők azok az elemek, amelyek általában az irányító — igazgatási tevékenység fő tartalmi elemei: ezek közül különösen jelentős lehet az információszerzés, a koordináció, a döntés, illetve az ellenőrzés elemeinek kiemelése. Anélkül, hogy e helyen a Minisztertanács irányító tevékenységét az említett szempontok alapulvételével részletesebben vizsgálnánk, csupán arra utalunk, hogy az irányító tevékenységben az elvi és operatív elemek súlya és szerepe általában változatos képet mutat, sőt úgy tűnik, hogy ma inkább az operatív elem dominál az elvi jellegű irányító tevékenységhez képest. Jóllehet a különböző fejlődési szakaszok meghatározó jellegű sajátosságaira, a konkrét helyzet alakulására tekintettel nehéz lenne egyszer s mindenkorra adott arányt kialakítani az elvi és operatív irányítási elemek között, mégis véleményünk szerint ma arra kellene törekedni, hogy az operatív elemek csökkentésével erőteljesebben és a mainál markánsabban jusson érvényre a kormány minisztériumokat irányító tevékenységében az elvi, koncepcionális irányítási elem, anélkül természetesen, hogy az operatív irányítási elemek teljesen kiiktatásra kerülnének.

A Minisztertanács minisztériumokat irányító tevékenységének másik jellemző vonása, hogy az irányító tevékenység feladatai, funkciói, jogosítványai átfogó jelleggel ezideig nem kerültek jogszabályi meghatározásra. A Minisztertanács ebben a relációban érvényesülő irányító jogkörének tartalmi elemeire nézve ma az Alkotmány vonatkozó szakasza, valamint egy-egy ágazatra, tevékenységi szférára stb. vonatkozó konkrétabb jogszabályi rendelkezések az irányadók. A szabályozásnak e módszere alapján nagyon nehéz lenne akárcsak hozzávetőlegesen is felsorolni azokat a konkrét jogosítványokat, amelyek a Minisztertanácsot ebben az összefüggésben megilletik. Ez utóbbi körülmény viszont megnehezíti annak az általánosabb jellegű kérdésnek a megválaszolását, hogy hol végződik a Minisztertanács irányító jogköre és ebben a relációban hol húzhatók meg a tényleges miniszteri önállóság határai, keretei? Bár a miniszteri önállóság terjedelmére nézve bizonyos eligazítást adnak a miniszter feladat- és hatáskörére vonatkozó jogszabályok, azonban mégis úgy tűnik, hogy jelenleg a minisztertanácsi irányítás és a miniszteri önállóság precízebb körülhatárolására lenne szükség. Ennek egyébként nemcsak az irányítás hatásfoka, hanem a felelősség egyértelműbb érvényesítése szempontjából is jelentősége lehet. Egy ilyen általános szabályozás igénye is megalapozza és indokoltá teszi a *Minisztertanácsról szóló törvény* megalkotását, ahol mind a Minisztertanács irányító tevékenységének legfontosabb tartalmi elemeit, mind pedig a miniszteri jogkör és önállóság biztosításának fő szabályait is rögzíteni lehetne. Megjegyezzük, hogy egy ilyen megoldás alkalmazása szükségessé tenné a miniszteri jogkörre vonatkozó többlépcsős jogszabályi anyag átfogó felülvizsgálatát is. Ugyanis — mint ismeretes — a miniszteri feladat- és hatáskörre vonatkozó rendelkezéseket az alkotmány mellett alapvetően az ún. ágazati törvények (pl. építési törvény, oktatási törvény stb.), a gazdasági ágazati irányításról szóló 46/1978. évi minisztertanácsi rendelet, valamint az 1985. márciusában elfogadott az egyes miniszterek feladat- és határkörét rögzítő mi-

nisztertanácsi határozat állapítják meg.[9] E többlépcsős, és ilyen módon az ütközés, sőt az ellentmondások lehetőségét is magában hordozó szabályozási megoldás meghaladására is szükség lenne, amely viszont vagy a miniszterek alapvető jogairól és kötelességeiről szóló külön törvény elfogadása révén, vagy pedig a már említett, a Minisztertanácsról szóló törvény útján lenne leginkább megoldható.

*b)* A miniszternek a Minisztertanáccsal való kapcsolatrendszerében további lényeges kérdés *a miniszter és a kormánybizottságok* közötti viszony. Megítélésünk szerint mind a miniszteri önállóság, mind pedig a Minisztertanács testületi működése szempontjából az elmúlt időszakban talán a legtöbb probléma az irányításnak ebben a szférájában merült fel.

Ami a miniszter és a kormánybizottságok kapcsolatának kérdéseit közelebbről érinti, különösen a következő, felszínre került problémákat és lehetséges megoldási módozatokat indokolt szem előtt tartani:

Véleményünk szerint a miniszter és a kormánybizottságok közötti kapcsolat egyik problematikus pontja a kormánybizottságok bizonyos fokú *szervezeti és hatásköri túlméretezettsége.* Ez utóbbi különösen szembeötlő, ha a kérdést a gazdasági kormánybizottságok keresztmetszetében közelítjük meg, ahol a kormányzati gazdaságirányításban három kormánybizottság is funkcionál. Ez utóbbi megítélésünk szerint már önmagában is nehezítheti a kormánybizottságok tevékenységének irányítását és összehangolását, párhuzamosságok kialakulásához vezethet, a kormányzati szervek rendszerén belül súrlódási felületeket, ütközéseket eredményezhet.

Ami pedig a hatásköri túlméretezettséget illeti, ez utóbbi ugyancsak több probléma keletkezésének eredőjévé válhat. Így pl. a kormánybizottságok viszonylag széles döntési kompetenciája negatívan befolyásolhatja a miniszteri önállóság és felelősség intézményét, amennyiben olyan kérdésekben is kormánybizottsági döntéseket igényelnek, amelyekben az irányító szerv vezetője hatásköre és felelőssége keretei között önállóan dönthet, vagy amelyekben döntés az irányító szervek közötti közvetlen kapcsolatok keretében is meghozható.

További probléma, hogy a miniszterelnök-helyettesi jogkörben ellátandó *felügyeleti funkció és kormánybizottsági elnöki funkció nem határolódik el megfelelően egymástól,* amely az irányítási munkában súrlódásokat idézhet elő. (Ma ugyanis az a helyzet, hogy a Minisztertanács elnökhelyettesei látják el a kormánybizottságok elnöki funkcióit is.)

Az irányítási munka hatékonyságának növelését, valamint a miniszteri önállóság és felelősség érvényesítésének követelményét szem előtt tartva, véleményünk szerint különösen az alábbi elgondolások érdemelhetnek figyelmet:

— következetesen érvényt kellene szerezni a miniszteri felelősségnek és önállóságnak, gyakorlattá kellene tenni a vezetők koordinált felelős döntését olyan ágazatközi kérdésekben, amelyek nem igényelnek kormányzati döntést;

— általános elvként kellene érvényesíteni, hogy a kormánybizottságok működésében az előkészítő, véleményező, koordináló, ellenőrző tevékenységnek legyen alapvető és meghatározó szerepe;

— egyértelműen rögzíteni kellene, hogy a kormánybizottságok határozatai nem jogforrások;

— világosabban kellene körülhatárolni a bizottságok elnökeinek jogkörét és felelősségét; ennek kapcsán következetesebben el kell határolni a miniszterelnök-helyettesi felügyeleti funkciót a kormánybizottsági elnöki funkcióktól.

*c)* A Minisztertanács és a miniszter közötti kapcsolat áttekintése során külön kérdésként merül fel a *miniszter* és a *Minisztertanács tisztségviselői* (elnök és elnökhelyettesek) közötti kapcsolat alakulása. Mint ismeretes, sem az Alkotmány, sem pedig más jogszabály nem határoz meg mechanikus alá- és fölérendeltségi viszonyt a Minisztertanács tisztségviselői és a miniszterek között. Az alkotmányos helyzet ma az, hogy a kormány tagjainak azonos jogai és kötelességei vannak, vagyis a Minisztertanács elnöke lényegét tekintve „első az egyenlők között". Ez akkor is leszögezhető, ha az Alkotmány szerint az elnök „vezeti a Minisztertanács üléseit, gondoskodik a Minisztertanács rendeleteinek és határozatainak végrehajtásáról", és ilyen módon megítélésünk szerint bizonyos tájékozódási és összehangoló-koordináló teendőket ennek kapcsán szükségszerűen ellát. Az elnökhelyettesek jogállását illetően az Alkotmány semmilyen különbséget nem tesz közöttük és a miniszterek jogállása között.

A gyakorlatban azonban kialakult és funkcionál egyfajta *felügyeleti* funkció a miniszterek irányában a Minisztertanács tisztségviselői részéről, amelynek főbb tartalmi elemeit és szervezeti rendjét a *Minisztertanács ügyrendje* határozza meg. E felügyeleti funkció tartalmi elemeit vizsgálva megállapítható, hogy egyaránt kapcsolódik a minisztertanácsi munkatervi javaslatok, a minisztertanácsi előterjesztések benyújtásához, sőt a miniszteri szintű jogszabályok kiadásához is.

Felmerülhet a kérdés, a miniszteri önállóság és felelősség érvényesítésére figyelemmel, milyen irányú korszerűsítési igény fogalmazható meg az említett összefüggésben?

Először is megfelelő szintű jogszabályban egyértelműen rendezni kellene a Minisztertanács tisztségviselői (elnök és elnökhelyettesek) jogi helyzetét, tekintettel az ellátandó felügyeleti funkciókra. Rendező elvként kellene érvényesíteni, hogy ez a felügyelet nem jelent valamiféle gyámkodást, a miniszteri tevékenységbe való aprólékos beavatkozást, hanem alapvetően olyan *összehangoló, koordináló* tevékenységről van szó, amelyet az *összkormányzati* szempontok érvényre juttatása alapoz meg. Továbbá állást kellene foglalni abban a kérdésben is, hogy mennyire legyen ez a felügyelet *szervezeti* irányultságú (amilyen egyébként jelenleg), illetve mennyire *tevékenységi* elvre alapozott felügyelet, vagy esetleg a kettő valamilyen kombinációja. Mindenesetre, úgy tűnik, hogy a mai, erősen szervezeti jellegű felügyelet nem minden vonatkozásban felel meg a követelményeknek.

*d)* A miniszteri tevékenység kormányzati kapcsolatrendszerének fontos eleme a miniszter részvétele a *kormányzati döntések előkészítésében és végrehajtásában.* A miniszter, illetve az általa vezetett minisztérium a kormányzati döntések előkészítésében több formában, illetve módon vesz részt. Ezek közül különösen a döntések tervezeteinek szakmai előkészítése, valamely döntés kezdeményezésére vonatkozó javaslattételi jog, illetve a véleményezési jog szerepére in-

[9] Ld. Magyar Közlöny, 1985. március 20-i, 13. sz.

dokolt különösen utalni. A döntéselőkészítésben való részvétel természetesen magában foglalja azt is, hogy az adott miniszter érvényesíti, vagy képviseli az általa vezetett államigazgatási ágazat sajátos szempontjait, érdekeit a kormányzati döntések meghozatala során.

A miniszter döntéselőkészítési és előterjesztési kötelezettségét — mint ismeretes — a Minisztertanács munkaterve, illetve a kormánybizottságok munkaterve határozza meg. Ezen túlmenően a miniszternek joga van a munkatervi előírásokon túl is döntésre irányuló előterjesztések előkészítését kezdeményezni. A miniszter ezen túlmenően véleményezési joggal is részt vesz a kormányzati döntések előkészítésében, elsősorban az ún. állami egyeztetési rendszer keretében, amennyiben a kidolgozásra kerülő előterjesztés *ügykörét érinti.* Meg kell jegyezni, hogy ennek az egyeztetési mechanizmusnak átfogó jogszabályi rendezésére — a Minisztertanács ügyrendjétől eltekintve — ezideig nem került sor. Megítélésünk szerint az egyeztetésre vonatkozó jelenlegi szabályozás túlságosan általános jellegű, illetve tág lehetőséget nyújt arra, hogy az előterjesztést előkészítő az egyeztetési eljárásba bevontak körét belátása szerint, esetleg szubjektíven határozza meg. Ebből adódóan indokolt lenne a döntéselőkészítés eljárási rendjére vonatkozó legalapvetőbb rendelkezések jogszabályba foglalása.

A minisztériumi szintű döntéselőkészítés további problematikus pontja, hogy azt a kívánatosnál nagyobb mértékben a hierarchikus kapcsolatok rendszerében működő hivatali apparátus uralja és ilyen módon a testületek részvétele a döntéselőkészítésben csak korlátozottan érvényesül. A hivatali apparátus bizonyos túlsúlyos szerepével függ össze az is, hogy ma az indokoltnál kisebb lehetőség áll rendelkezésre arra, hogy a döntéselőkészítésben a hivatali függőségi kapcsolatoktól mentes szakmai-tudományos nézőpont megfelelő módon és mértékben jusson érvényre. Ebből következik, hogy a maihoz képest szélesebb teret kellene biztosítani a testületek, valamint a tudomány képviselőinek a döntéselőkészítésben való széles körű és érdemi részvételére, és ki kellene dolgozni az ilyen részvétel módozatait, valamint intézményes formáit is.

A miniszterek, illetve az általuk vezetett minisztériumok jelentős szerepet játszanak a kormányzati *döntések végrehajtásában.* A minisztériumok szerepe a döntések végrehajtásában lényegében véve kettős irányultságú: egyfelől, közvetlenül szervezik a végrehajtást, másfelől viszont tájékoztatják a kormányt és bizottságait az általuk hozott döntések végrehajtásának helyzetéről.

A döntések eredményes végrehajtása számos tényező függvénye. Ebben a körben egyik központi kérdés a végrehajtás *feltételeinek* a felmérése, illetve biztosítása. Úgy tűnik, hogy ez utóbbi a kormányzati döntések végrehajtásának is egyik legérzékenyebb pontja. A tapasztalatok arra utalnak, hogy a végrehajtás elmaradása, vagy a nem megfelelő végrehajtás az esetek jelentős részében a szükséges feltételek elégtelenségével, illetve hiányával hozható összefüggésbe. Adott esetben a végrehajtás feltételei alatt úgy anyagi, mint szervezeti és személyi feltételek egyaránt értendők, bár adott konkrét esetben az említett feltételek szerepe és jelentősége természetesen különböző lehet.

Feladatként jelentkezik továbbá, a végrehajtás szervezésében a kormány, a kormánybizottságok, a kormány tisztségviselői, valamint a miniszterek közötti feladat- és hatáskör megfelelő elhatárolása, az esetleges párhuzamosságok megszüntetése. További teendő, hogy komplex, ágazatközi ügyek esetén a végrehajtásért felelős koordinátor kerüljön kijelölésre, a döntést megalapozó részletes tájékoztatást a végrehajtók rendelkezésére kellene bocsájtani, végrehajtás tapasztalatainak a döntéshozatalhoz történő visszacsatolását biztosító mechanizmust hatékonyabbá kellene tenni, illetve a felelősségi rendszert korszerűsíteni kellene.

*Holló András*

# A párttag képviselők (tanácstagok) felelőssége

## I.

A párttag képviselő (tanácstag)[1] kettős — formális — kötődése tényszerűség, el nem vitatható. Vagy tartalmi kötődés is egyben? Azonos tartalmú kötődés? Ha nem, miért nem? Mivel indokolható a felelősségi alakzatok hierarchikus viszonya? Miért abszorbeálja (ha így van) az alkotmányjogi felelősség a politikait? A megválaszolandó alapkérdés tehát: e felelősségi formák (tartalmuk) egymáshoz való viszonya. Bonyolítja a kérdést, hogy a képviseleti testület irányában is megfogalmazható egyfajta felelősségi jellegű államjogi jogviszony (összeférhetetlenség). A továbbiakban kísérletet teszek egy elméletileg lehetséges válasz megfogalmazására. Vállalkozásomat egyszerre nehezíti és könnyíti az a tény, hogy ezt a kérdést az irodalom nem dolgozta fel. A jelzett problematika összefügg elméleti alapkérdések részben már folyó (a szocialista parlament de lege ferenda), részben elkezdett tudományos kutatásaival (a pártirányítás kérdései). A párt irányító szervezetrendszere továbbfejlesztési irányainak kutatása körében — többek között — felvetődik *a pártszervek és az állami képviseleti szervek kapcsolata:* „A pártnak tudatosan kellene keresnie az állami képviseleti szerveken keresztüli irányítás lehetőségeit, ezért e komplex problémakör — mely összefügg a képviseleti tartalom, a választási rendszer, a kormány kormányzati ellenőrző szerepe erősítésének kérdéseivel — nem csupán egyike a továbbfej-

*Holló András* egyetemi docens, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

[1] A továbbiakban — mivel a képviselő illetve tanácstagi státusz azonos problémájáról van szó — csak a képviselőről írok, természetesen a tanácstagra is ugyanazt gondolva...

lesztendő területeknek, hanem a pártirányítás egésze szempontjából sokoldalúan kibontakoztatható intézményi szférát jelent."[2] Tehát az igények, kutatási elképzelések megfogalmazásánál tartunk.

Mindenesetre, e dolgozatban tárgyalandó elvi probléma, nem vitásan a képviseleti szervek és a párt viszonyának komplex problémaköréhez kapcsolódik. A továbbiakban alapvetően két oldalról (vagy inkább kétféle hangsúllyal!) *jogdogmatikai* és *politikai* aspektusból kívánom a kérdést megközelíteni, megválaszolni.

## II.

*(A képviselői státuszból eredő államjogi felelősség)* Az államjogi képviselet, mint alkotmányos intézmény a választási jogi rend eredményeként létrejövő államszervezeti forma. A rendi képviseletből napjaink „modern" (polgári és szocialista) képviseletéig a *mandátumok* különféle jogi megoldásaival, a képviselők különböző tartalmú (erősségű) függését hozták létre. A képviselőknek ez a „függése" a választópolgároktól jelentette és jelenti azt a jogi kapcsolatot — a képviselő és választópolgár közötti — *államjogi jogviszonyt,* amelyre az *államjogi (alkotmányjogi)*[3] *felelősség* épült és épül.

A kötött mandátum *tiltó (prohibitív)* rendi képviseleti formáján, majd a *limitatív* mandátumon is túljutva, a polgári képviselet a XIX. sz. végétől a *szabad (abszorptív)* mandátum alapján szabályozza a képviselő és választópolgár jogi kapcsolatát. Ennek a mandátumformának lényege az, hogy a képviselő megválasztása pillanatától elveszíti függőségét a választópolgároktól. Lényegében ettől a korszaktól — XIX. sz. vége, XX. sz. eleje — számítható a *politikai tömegpártok* megjelenése, s ennek megfelelően a *pártképviseleti* parlamentáris rendszerek kialakulása. A választópolgár egy politikai irányvonalat képviselő jelöltre (pártra) szavaz. A szabad mandátum tartalmilag egy meghatározott — szervezett — politikai érdek képviseletét jelenti. Az államjogi felelősség — mint utólagos „függés" — az adott politikai irányvonalhoz való elkötelezettségben, a választópolgárnak és a képviselőnek (pártjának) e politikai irányvonallal való azonosulásában, ilyen irányban elvárt képviselői magatartásban elvileg kitapintható. Fennáll ugyanis az elvi lehetősége annak, hogy a párt és a választópolgár a következő választáson másként ítéli meg az adott képviselő magatartását, mandátumával való „sáfárkodását". A mai polgári politikatudományi irodalom ezt a konszenzust — választó és képviselő között — mint politikai (államjogi) felelősségi alapot hangsúlyozza ki: „...a modern parlamentrizmus szabad mandátuma, mint a politikai akaratképzés és döntéshozatal intézménye, *előlegezi a választók és képviselőik relatív gazdasági, társadalmi és kulturális homogenitását.* Másként a választók politikai döntési kompetenciájának átruházása a képviselőkre túl magas rizikót jelentene a választók számára. A képviseltnek biztosnak kell lennie abban, hogy alapvető érdekeit és alapvető értékorientációit nem sértik meg és nem élnek vissza velük, s ezt a biztonságot saját érdekeinek és értékorientációinak az általa kiválasztott politikai képviselővel való potenciális megfelelésben látja. Ahol ezt az alapkonszenzust megsértik, vagy az ezekből következő érdekellentétek miatt — rendszerint megjelenik az utasítási jog, az imperatív mandátum követelése."[4] (Kiemelés tőlem: H. A.) A szerzőnek az imperatív mandátum alacsonyabb rendűségét sugalló álláspontja. Természetesen egyfajta tudományos nézet, amellyel lehet vitatkozni vagy elfogadni. Álláspontom szerint — történelmi nézőpontból — az imperatív (kötött) mandátum a politikai hatalmi harc, az osztályharc egyfajta jogi eszköze, egy meghatározott politikai irányvonal erősítése, intézményesítése céljával.

*A szovjet fejlődés első szakaszában* bevezetett imperatív (kötött) mandátum — amelynek jogi formáit Marx a Párizsi Kommün egyik pozitív vonásaként emelte ki[5] — egyértelmű politikai célja a szovjetek, mint állami hatalmi szervek megerősítése, a politikai akaratközvetítés — kötelező választói utasítás — biztosítása volt.[6] A kötelező utasítás nem teljesítéséhez szankcióként a *visszahívás joga* kapcsolódott.

*A népi demokratikus alkotmányfejlődés* a „puhább" mandátumformát alakította ki, azt a *szocialista képviseleti mandátumot,* amely lényegében a mai *egységesnek* minősíthető szocialista alkotmányfejlődés általánosan elfogadott formájává vált, nevezetesen: e *politikai tartalmában kötött, ilyen értelemben limitatív mandátumok.*[7]

A szocialista alkotmányok tehát deklarálják a képviselő—választópolgár államjogi viszonyra (mandátum) épülő alkotmányjogi felelősségét, s meghatározzák (kimondják) a felelősség megállapítása esetére a mandátum elvesztését maga után vonó szankciót, a visszahívást. A visszahívás részletes szabályait a választójogi törvények, vagy külön törvény (lásd szovjet megoldás) tartalmazzák. Az elmondottakat alátámasztandó indokolt néhány alkotmányos szabályozást áttekinteni.

Az *albán alkotmány* szerint a „választók joga visszahívni képviselőjüket, ha az elvesztette politikai bizalmukat, nem teljesítette a rábízott feladatokat, vagy törvénybe ütköző cselekedetet követett el." (8. cikk). A *bolgár alkotmány* nem állapít meg elvont erkölcsi és jogi feltételeket az államjogi felelősségrevonás alapjául, csupán deklarálja az alkotmányjogi felelősséget: „A népképviselők és tanácstagok felelősek és beszámolni tartoznak a választóknak. A megbízatásuk lejárta előtt is visszahívhatók. A népi küldöttek

[2] *Forgács* Imre: A párt irányító tevékenységének néhány kérdése. A politikai intézmények fejlesztési irányai c. kötetben. Kiadta az MSzMP KB Társadalomtudományi Intézete. Szerk.: *Schmidt* Péter, Bp. 1984. 57—58. old.

[3] Az „államjogi" illetve „alkotmányjogi" kifejezéseket én szinonimákként használom.

[4] Udo *Bermback:* Konszenzus és konfliktus. Tézisek és értékváltozás, az „új" politika és politikai intézmények összefüggéseiben. Társadalomkutatás 1986. évi 2. szám, 47. old.

[5] „...minden delegátus legyen bármikor elmozdítható és a választótól kapott mandat imperatif (kötött utasítás) által kötelezve." (Marx: A polgárháború Franciaországban. *Marx—Engels* Válogatott Művei 3. köt., Kossuth Könyvkiadó, Bp. 1975. 35. old.

[6] *Bihari* Ottó a szovjetek hatalmi funkcióinak erősítésében az egyik jogi eszközként említi az imperatív (kötött) mandátumot. Lásd a „Képviseleti rendszer" cím alatti tanulmányt. Állam és Jogtudományi Enciklopédia. Főszerk.: *Szabó* Imre, Akadémiai Kiadó Bp. 1980. II. köt., 985. old.

[7] *Dezső* Márta: Újabb tendenciák a szocialista országok választási rendszereinek fejlődésében. A szocialista országok választási rendszerei c. kötet bevezető tanulmánya. MTA ÁJTI kiadvány, Bp. 1983. 25. old.

visszahívása a választók döntése alapján történik, a törvény által meghatározott rendben." (7. cikk). A *csehszlovák alkotmány* is utal a képviselői magatartási követelményekre: kötelesek állandó kapcsolatot tartani választóikkal; tekintetbe venni kezdeményezéseiket; beszámolási kötelezettség. „Bármelyik képviseleti testület tagja a választóinak döntése alapján bármikor visszahívható." (3. cikk). A *lengyel alkotmány* csupán a képviselők választóiknak való felelősségét és a választópolgárok visszahívási jogát deklarálja (2. cikk) stb.

*(A visszahívás joga, mint az alkotmányjogi felelősség létezésének garanciája)* Szovjetuniót leszámítva a szocialista országokban a választójogi törvények adnak részben anyagi és eljárási jogi szabályozást a visszahívási jog gyakorlására. Abból következően, hogy a képviselő államjogi felelőssége a választópolgár (s részben az adott képviseleti testület) viszonylatában került megállapításra, a visszahívási okok jellemzően a választópolgári érdekkörön alapulnak, de ismeretes olyan indíték is, ami a képviselő általános közéleti magatartásában megnyilvánuló negatívumokra (képviselői magatartással való összeférhetetlenség) alapul.

Az *alkotmányjog-tudomány* arra az álláspontra helyezkedik, hogy a visszahívásnak anyagi jogi szabályai nem lehetnek, mivel az ilyen jellegű szabályozás a visszahívási jogok korlátozását eredményezné: Ha a visszahívást „jogi feltételekhez kötik, tehát ha az állampolgároknak bizonyítaniuk kell e feltételek meglétét, akkor a visszahívási jog jogi eszközökkel korlátozott."[8]

A *visszahívás kezdeményezésének* joga általában ugyanazokat a szerveket, kollektívákat, választókerületi gyűléseket illeti, amelyek jelölési joggal rendelkeznek. Ilyen értelemben figyelemre méltó *a párt- és társadalmi szervek visszahívás-kezdeményezési joga. Az SzSzKSz Legfelsőbb Tanácsi küldötteinek visszahívásáról szóló törvény* értelmében a visszahívás kezdeményezéséhez való jog a Szovjetunió Kommunista Pártját, a szakszervezeteket, a Kommunista Ifjúsági Szövetség szervezeteit, a szövetkezeti és más társadalmi szervezeteket illet meg (2. cikk).[9] A visszahívás-kezdeményezési jog ilyen széles értelemben vett felfogása tulajdonképpen szétfeszíti a képviselő—választópolgár (szoros) államjogi viszonyon alapuló alkotmányjogi felelősségét, s differenciáltabb képviseleti (politikai) magatartás kifejlesztésének perspektíváját veti fel. Hangsúlyozandó, hogy mindez — véleményem szerint — az alkotmányjogi felelősség keretében s nem azon „kívül" vagy „helyett" történő értékelést jelenthet.[10]

A visszahívás kezdeményezésének joga természetesen nem azonos a visszahívás kimondásának jogával. *A szocialista alkotmányos tételek és a választójogi törvényben kidolgozott szabályozások nincsenek minden esetben összhangban.* Az idézett lengyel alkotmány például a választók jogaként deklarálja a visszahívást, ugyanakkor a választójogi törvényben a döntés joga a *képviseleti szerveké.* A szocialista országok egy részében tehát a képviseleti szervek döntenek (NDK, Románia), másutt nyilvános gyűléseken, nyílt szavazással (Szovjetunió, Csehszlovákia). A harmadik megoldás a választási eljárási modell szerinti titkos szavazásos eljárás (Bulgária, Jugoszlávia és Magyarország). *A visszahívás képviseleti testületek jogaként való meghatározása — véleményem szerint — nincs összhangban a deklarált alkotmányos felelősséggel.* Az alkotmányos deklarációból a választópolgár visszahívási joga következne. (Ehhez képest a magyar megoldás nem kifogásolható.)

A visszahívási jog — mint ismeretes — nem élő jogintézmény; mindez nem teszi szükségtelenné és semmiképpen sem vezethet olyan következtetés levonásához, hogy bizonyos elemeiben jogon kívüli, tisztán politikai eszközökkel kell a mandátum létét érintő értékelést, beavatkozást elvégezni. A jogi garanciát önmagában létezése is minősíti, funkcionálástól függetlenül. Az elmélet továbbra is a fenntartása mellett érvel. Jelenleg az összeférhetetlenség kimondása helyettesíti adott esetben a visszahívást; holott elvileg helyesebb „a szocialista demokratizmus követelményeivel összhangban álló, ha a visszahívási jog intézménye válik élővé és indokolt esetben a választópolgárok döntenek a képviselő visszahívásáról."[11]

*(A probléma jogi megközelítésének összegzése)* A szocialista alkotmányok egységesen deklarálják a képviselő — választópolgár-centrikus — alkotmányos felelősségét és a visszahívás jogát elvont alkotmányos tétel, illetve nevesített — választópolgári jogosítvány — formájában. Mindez azt jelenti, hogy ha jogdogmatikailag vitatható is a felelősségre vonás jogi konstrukciója, az nem tehető vitássá, hogy akár a választópolgárok titkos szavazásos, illetve a gyűléseik nyílt szavazásos döntése, akár az adott képviseleti testületek határozata eredményezné is a visszahívás kimondását, mindez csak *az alkotmány és alkotmányos jelentőségű törvény meghatározta keretekben, tehát államjogi keretekben történhetne.* A képviselői magatartás értékelése, minősítése az alkotmányjogi felelősségalapú értékelést, minősítést jelent (kell jelentenie). A szocialista képviseleti mandátum, illetőleg a megbízatás egyrészt *konstans,* másrészt *változó elemeket* (választópolgári konkrét megbízatások a ciklus folyamatában) tartalmaz. A konstans elem az a politikai keret, amelyet népfront program fémjelez. A választási megbízások nem teljesítése önmagában nem visszahívást megalapozó tényező, mivel nincs kötelező utasítási jog a választópolgárok részéről. A képviselő a konstans politikai alapú megbízatás keretében mérlegeli a konkrét választási igényeket, érdekérvényesítési lehetőségeket, esélyeket. *E komplex tevékenység azon az alapon minősíthető, hogy a képviselő nem tért-e le a politikai konszenzus talajáról, s mindent megtett választói, az adott terület érdekeinek képviseletéért.* Ezek a tartalmi elemek vethetők fel a képviselő alkotmányjogi felelősségre vonása kapcsán.

Következésképpen — s ezt támasztják alá a szocialista alkotmányos megoldások — *a képviselő párttagsága nem eredményezhet önálló, az alkotmányjogi felelősséget megelőző, vagy azt közömbösítő politikai felelősség értékelést. A pártpolitikai felelősség adott esetben lehet az alkotmányjogi felelősségre vonást (értékelést) motiváló tényező (lásd a Kommunista Párt*

[8] Magyar Alkotmányjog, Szerk.: *Schmidt* Péter, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség Bp. 1976. 249. old.

[9] Lásd: A szocialista országok választási rendszerei c. kötetben. Szerk.: *Dezső* Márta. MTA ÁJTI kiadvány.

[10] Erre utal *Dezső* Márta is. Lásd bevezető tanulmánya 40. lábjegyzetét a kötetben 59. old.

[11] Magyar Alkotmányjog 323. old.

*visszahívás kezdeményezési jogát).* A képviselő párttagsága tehát pozitív jogi megközelítésben elvileg csak a politikai motiváció szintjét érheti el, de az alkotmányjogi felelősség elsődlegességét nem érintheti. A formális alkotmányjogi felelősség elsődlegessége tehát bizonyítható, levezethető, függetlenül attól, hogy a felelősség élővé eddig sohase vált, állampolgári fellépés hiányában. Az összeférhetetlenség kimondása viszont már funkcionáló alkotmányjogi felelősségi alakzat. *A képviselő alkotmányjogi felelőssége tehát kettős vonulatú,* a formálisan erőteljesebb államjogi viszonyon (mandátum) alapuló, valamint a *képviselő* és *testülete* közötti viszonyon nyugvó alkotmányjogi felelősség. A képviselői magatartásnak a megbízatásával való összeférhetetlensége, mint keretnorma elvileg ugyanúgy megalapozhatja a visszahívás alkalmazását és az összeférhetetlenség kimondását is. A kétféle alkotmányjogi felelősségre vonás jogi megoldásai kidolgozásra várnak. Itt, úgy vélem, csupán annyit indokolt ismételten rögzíteni, amire már utaltam. *Mindezek a problémafelvetések nem érinthetik a képviselői magatartás alkotmányjogi felelősségi alapú értékelésének meghatározó voltát.* Persze a kérdés ily módon való megválaszolása viszonylag egyszerűnek tűnik, ha a politikai rendszer működésének gyakorlatából, a képviseleti szervek pártirányításának gyakorlatából indulunk ki, nevezetesen: a képviseleti szervek választásától a működésükig — ezesetben a válaszadás már jóval nehezebb feladat... A következőkben azt kísérlem meg kifejteni, hogy miért lenne *politikailag „rendszer-idegen"* a pártpolitikai felelősséget a képviseleti szervek működését befolyásoló — deklarált — eszközzé tenni.

## III.

*(Az 1983. évi választójogi reform az 1985. évi választások tükrében; néhány, elsősorban politikai jelentőségű következtetés)* A politikai vezetés és a tudomány egy alapkérdésben viszonylag egységes álláspontot képvisel, nevezetesen abban, hogy az *1983. évi reform* (persze van aki a reform jellegét megkérdőjelezi — én így közelítem meg) a *politikai rendszerünk demokratizálásában feltétlenül előre vivő politikai-kormányzati döntésnek minősült.* A reform fontos lépés volt a társadalmi érdekmozgásokra érzékenyebb képviselet kialakítása irányában. Az 1985-ben eme új választójogi törvény alapján lebonyolított választásnak viszont több, igen jelentős politikai és elméleti tapasztalatai adódtak, amelyek végiggondolása és *egyértelmű eldöntése éppen a reformfolyamat ilyennek minősítése, folytatása érdekében elengedhetetlen.* (Az MSzMP KB KAO megbízásai, az elméleti és gyakorlati szakemberekkel való együttműködése ebbe az irányba ható, mindenképpen elismerésre méltó vállalkozása!)

Az 1985. évi választások politikai (elméleti) tapasztalatainak összegyűjtése, feldolgozása céljából az MSzMP KB Társadalomtudományi Intézete országos vizsgálatot szervezett, melyben magam is részt vettem. A saját (megyei) tapasztalataim, a Társadalomtudományi Intézetben a vizsgálatokat összegző, értékelő tanulmány vitájának tapasztalatait is figyelembe véve tartok indokoltnak néhány megállapítást, problémafelvetést megfogalmazni általánosságban, valamint a párt választási eljárásbeli szerepével, politizálásának minősítésével kapcsolatosan:

*a) A reform eddigi eredményeit, az 1983-ban bevezetett új intézményeket (kötelező kettős jelölés, országos lista) fent kell tartani, s nem a visszalépésben, hanem fejlesztésükben, a diszfunkcionális elemek (amelyek jellemzően végrehajtási és nem elsősorban jogdogmatikai problémák voltak) kikapcsolásában kell gondolkodni.*

*b)* A reform a politikai népszavazás jellegű választásokat túlhaladó lépés volt. (Most ne foglalkozzunk a lépés minősítésével: „kezdeti", „bátortalan", „első" — lépés volt, ez tény!) Ez az *új politikai felfogást tükröző választási rendszer az egyik (a dolgozat elején jelzett) alapkérdés, a pártirányítás, a párt vezető szerepének újra-, illetve átértékelését kívánja.* (A Társadalomtudományi Intézetben rendezett vitán elhangzott olyan kijelentés, hogy a „politikai vezetés stílusváltására" van szükség. A Problematika — egyik — pozitívuma, hogy nem kerüli meg ezt a „problémát"!) Ugyanis más irányítási módszert (technikát), a párt vezető szerepének más megközelítését jelenti a politikai népszavazás jellegű választás, és az ezen túllépő választási rendszer. *A nem politikai népszavazásos választásnak a társadalmi folyamatokban jelentkező érdekkülönbségek nyilvános kezelését, vagyis a képviseletbe kapcsolásának segítését vezérlő-koordináló, és nem a más nézeteket kizáró pártirányítás felel meg.*

Az 1985-ös tapasztalatok éppen ezt az ellentmondást tárták fel: *nem politikai népszavazás jellegű választás, ugyanakkor hagyományos pártirányítási gyakorlat.* A párt jövőbeni szerepe (feladata) a választási eljárásban — figyelembe véve a feltárt negatív jelenségeket — tehát egyértelmű állásfoglalást kíván. A túlzott pártbefolyás eredményezte a kettős jelöléseknél tapasztalt — az intézmény elvi-, politikai céljával nem harmonizáló — megoldásokat („iker- és árnyékjelölések"), továbbá a nem „hivatalos" ajánlásokkal, majd az ilyen eredetű jelöltekkel szembeni idegenkedést, nem kifejezetten etikus politikai beavatkozásokat (lásd: visszaléptetések).

Az itt felvázolt konzekvenciák talán látszatra távol vannak a tanulmány konkrét tárgyától, de nekem az a meggyőződésem, hogy a „rész—egész" dialektikus viszonyáról van szó, vagyis *a részprobléma az általános probléma* (a párt szerepe a választási eljárásban) *felvetése, értékelése alapján közelítendő meg.* Ezen az elvi alapon, tehát egy demokratikusabb alapú, a helyi állampolgári kezdeményezéseket, a kis közösségek politikai aktivitását támogató, az egyéb politikai-társadalmi szervek politizálását koordináló párt, vagyis *ilyen értelemben „politizáló párt" esetében* (mindezekhez kapcsolva a politikai rendszer meghatározó vonását, egypártrendszer voltát) *a pártpolitikai felelősség kiemelése a választási eljárásban, s majd a képviseleti szervek működésének befolyásolása céljából — szerintem összeegyeztethetetlen* egyrészt azzal a politikai koncepcióval, amit a választójogi reform fémjelez, másrészt az alkotmányos elveinkkel (lásd I. alatt kifejtetteket). Abban az esetben, ha kimondásra kerülne, hogy párttag képviselők politikai felelőssége adott esetben megelőzi alkotmányjogi felelősségét, ez a döntése jellemzően a párttag többségű parlamentet (tanácstestületeket) szavazógépezetté degradálná, s elvesztené még azt a formális legitimációs funkcióját is, amit ma betölt. (Látható, hogy füg-

genek össze „kis" és nagy kérdések!) Ez a megoldás a képviseleti szervek olyan direkt pártirányítását eredményezné, amely szerintem — és itt ismét visszautalok a „konzekvenciákra"! — nem vállalható fel. Továbbmegyek, a kissé talán hangulati töltésű elemzésemet tárgyilagosabbá téve: *ez a megoldás jelenlegi képviseleti rendszerünkkel nem egyeztethető össze.*

Innentől kezdve megpróbálok néhány *érvet* megfogalmazni álláspontom védelmében.

*(A képviselet politikai tartalma)* A képviselet lényege — köztudottan — az a politikai tartalom, a társadalomban létező érdekmozgások, érdek- és véleménykülönbségek, amelyek politikai súlyuknál fogva a képviselet rangjára emelkednek, meghatározva a testületek működését. A képviselet politikai tartalma alapján a magyar képviseleti rendszer — 1945-től — a *pártképviselet, a népfront jellegű választás és képviselet* után eljutott a jelenleg is tartó fejlődési szakaszába, melyet a *területi elv, a területi érdekek képviselete jellemez.* A ma képviseleti rendszere tehát területi érdekek képviseletére kiépített struktúra. Ennek a rendszernek a bevezetését politika és tudomány egyaránt úgy értékelte, abban látta előremutató, pozitív vonását, hogy a területi érdekképviseletre szervezett egyéni választókerületi rendszer a *választópolgár és a képviselő között közvetlen élő politikai és jogi kapcsolatot teremt, fokozza a képviselő felelősségét választói irányába.*[12] „Az egyéni kerületi rendszer önmagában is hatással van a képviselet tartalmára. Ez a rendszer megerősíti a képviselők és az állampolgárok, a képviselők és a lakóterület kapcsolatát..."[13]

A területi érdekképviselet tehát csak úgy realizálható, ha a területet ismerő, képviselővé választott polgár a területi lakosokkal, választópolgárokkal rendszeres kapcsolatot tart fenn. A *területi érdekképviselet lényege szerint tételezi fel választó és választott államjogi kapcsolatát;* a területi érdekképviseletre szóló mandátum pedig csak államjogi (alkotmányjogi) felelősséget alapozhat meg. A képviseleti rendszerünk tehát *lokális érdekképviseletre és nem politikai érdekképviseletre épült.* A választópolgár nem pártpolitikai irányvonalat képviselő jelöltre, hanem területi problémák megoldásában gondolkodó, rátermett polgártársára adja le szavazatát. A területi érdekképviselet rendszerébe a pártelvűség, mint képviselői magatartás kizárólagosan vagy meghatározóan minősítő tényező, elvileg nem illik bele. Eddig a választópolgár oldaláról közelítettük meg a kérdést, most térjünk át a jelölt, illetve a képviselő oldalára. A képviselő jelölt akkor válik hivatalosan — jog szerint — jelöltté (egyéb, jogszabályban meghatározott feltételek mellett), ha elfogadja a Hazafias Népfront programját. (Most ne menjünk bele e program (létezésébe) tartalmi kérdéseibe; van-e helyi vonzatú, illetve csak országos, nagypolitikai dimenziókat összegző, rendszerező program stb.). A magam részéről a programot evidenciaként kezelem, de elméletileg mindenképpen nemzeti politikai konszenzus intézményének, amely társadalmunk politikai rendszerének az elkövetkezendő ciklusra meghatározza egyes stratégiai elveit.[14] A népfront program elfogadása egyben a képviselői magatartás vezérfonalát is jelenti. *Ezt a programot a képviselő jelöltnek, „mint olyannak" kell elfogadnia, párttagságától függetlenül. A képviselői magatartás közös politikai platformja és a megszerzett mandátum együttesen szükségszerűen kizárja a párttagságot, mint a képviselői magatartást meghatározó módon befolyásoló tényezőt.*

A nem párttag és párttag képviselő tehát ugyanazt a politikai programot fogadja el, következésképpen *ez a politikai közös nevező a képviselői minőséget, „mint olyant" emeli alkotmányos rangra. Mindezek alapján a képviselői magatartás minősítésének is alkotmányjogi alapúnak kell lennie, nem kizárva természetesen a párttagságot, így a pártpolitikai felelősséget, a párt-döntések iránti elkötelezettséget, mint motiváló tényezőt.* (Ellenkező esetben, ad absurdum az a helyzet is előállhatna — elvileg —, hogy a kifejezetten pártirányítás szerint eljáró képviselőt a választópolgárok visszahívnák...)

A motiváló tényező intézményesítésére javasolom jogszabályban rögzíteni, hogy *a párt is jogosult képviselői visszahívást kezdeményezni.*

E határozott véleményt (merev véleményt?) kicsit feloldandó, térjünk vissza az alapkérdéshez: mikor lehetne reális felvetés az elsődleges pártpolitikai felelősség, a párttag képviselő esetében? Véleményem szerint akkor, ha több mandátumos választókerületi rendszert építenénk ki, és bevezetnénk egy szélesebb, demokratikus alapra épített — szervezett — érdekképviseleti rendszert, a *pluralizmus egy formáját,* ahol a társadalmi és politikai szervek jelöltjei külön indulnának a választáson. Ez a rendszer a képviselői felelősségi konstrukció átrendeződéséhez vezetne. A tudomány egy része támogatja, másik része elveti ezt a megoldást. Nem feladatom e probléma kibontása, pusztán jeleztem, hogy a pártpolitikai felelősség dominanciája egyfajta plurális képviseleti rendszerben látszik védhető álláspontnak.

Ugyanakkor itt is indokolt egy megjegyzés erejéig az aggályokat jelezni. A polgári politikai képviselet egyik kritikájaként fogalmazza meg a tudomány, hogy *a párt a képviselő és a választópolgár közé kerül:* „A választópolgár képviseletére hivatott képviselő működését nem a választópolgár határozza meg, hanem... a párt politikája, amelynek kialakításában a választópolgár kevéssé működhet közre."[15]

*(A párttag képviselői magatartás-értékelés előkérdése: a párttag jelöltsége)* Az tény, hogy a dolgozatom tárgya a párttag *képviselő,* s nem a jelölt, de úgy vélem a két kérdés egymással szorosan összefügg,

[12] *Beér—Kocsis—Szamel:* Magyar Államjog. Tankönyvkiadó Bp. 1964. 519. old.

[13] *Schmidt* Péter: Szocialista és polgári képviselet. Társadalomtudományi Közlemények, 1973/1—2. szám, 32. old.

[14] „A társadalmi egység minimuma eszerint a következő volt és ez ma is: elismerni a társadalom szocialista alapjait, szocialista berendezkedését; ennek a szocialista berendezkedésnek alapján a munkásosztály hatalmát, hegemón szerepét és abból adódóan a párt vezető szerepét és irányító funkcióit; e kettőre építve de ezektől elválaszthatatlanul elfogadni azt a külpolitikai elvet, amelyik a Szovjetunióval való szoros szövetségen, a szocialista országokkal való együttműködésen és az ezeket kifejező szervezeteken épül, vállalva, hogy ezen a nemzetközi alapon békepolitikát folytatunk és a világ legtöbb országával nyílt együttműködésre törekszünk." *Pozsgai* Imre: Politológiai tézisek a Hazafias Népfront helyzetének, feladatának vizsgálatához (Kísérlet). Társadalomkutatás 1983. évi 4. szám 6. old.

[15] *Kulcsár* Kálmán: A demokrácia valósága és a társadalmi részvétel. Társadalomtudományi Közlemények 1973/1—2. szám, 36. old.

vagyis amilyen álláspontot foglalnak el a párttag képviselő magatartás-értékelése (pártbefolyás) tekintetében, ugyanolyan véleményünk lehet csak szükségszerűen a párttag jelölt esetében. A kérdés itt úgy merül fel, hogy indokolt-e a két jelölt közül valamelyiket a párt jelöltjének tekinteni. A válasz tehát részemről egyértelműen nemleges. A politikai rendszertől, képviseleti struktúránktól idegen lenne ez a megoldás. *A népfront politikai programját azonosan vallók közül milyen elvi alappal lehetne különbséget tenni?* Ez a különbségtétel (párt jelöltje) a politikai konszenzusnak a párt részéről való elfogadását kérdőjelezné meg; konkrétabban közelítve a problémához: magának a kettős jelölésnek az értelmét! (lásd: Problematika!)

## IV.

A párttag képviselő (tanácstag) felelősségének, felelősségrevonhatóságának kérdését abban az összefüggésben vizsgáltuk, hogy a párttag képviselő tevékenysége (s azt megelőzően kiválasztására, jelöltségére is kitérve) milyen módon befolyásolható a párt által. Másképpen fogalmazva: *alkotmányos módszernek minősíthető-e a képviseleti testületek pártirányítása azáltal, ha a párttag képviselők tekintetében a speciális pártpolitikai felelősség az alkotmányjogi felelősséget megelőző, másodlagossá teszi?*

A kérdést jogi és politikai (elméleti és gyakorlati) szempontból megvizsgálva jutottam arra a következtetésre, hogy a *képviselő, mint olyan, azonos államjogi pozíciót betöltő személy.* A szocialista alkotmányok egyértelműen alkotmányjogi felelősséget deklarálnak, melynek jogalapja a mandátumban manifesztálódó államjogi jogi viszony; a felelősségrevonás szankciójául kimondva a visszahívás joga. A területi érdekképviseletre, vagyis a képviselő és a választópolgár konkrét kapcsolatára, viszonyára, s ezen belüli felelősségére épülő képviseleti rendszer, valamint a Hazafias Népfront programja, mint politikai konszenzus, a nemzeti egység kifejezése, politikailag is azonos minőségűvé teszi a párttag és pártonkívüli képviselőket. Ebből következően *a képviselők magatartására csakis alkotmányos normák vonatkozhatnak.* A párt vezető szerepének érvényesítése ma már ilyen direkt befolyásoló eszközt nem igényelhet: „...a politikai felelősség nem értelmezhető úgy, hogy a párttagok mindenben pártutasításra foglaljanak állást. A párt vezető szerepének lényege végül is a politikai kezdeményezésben, programadásban és a különböző társadalmi irányzatú érdekek-vélemények integrálásában kell megtestesülnie úgy, hogy mindezt nem a társadalom fölött működve, hanem társadalmi ellenőrzés és ellenőrizhetőség mellett végezze."[16]

[16] *Nyers* Rezső: A gazdaság, a politika és a reform értelmezése. Társadalomkutatás 1986/2. szám, 103. old.

*Hámori Vilmos*

# Személyhez fűződő jogok védelme és a sajtószabadság

Az 1972. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt Alkotmány a VII. fejezetében biztosítja az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit, ezen belül a „személyhez fűződő jogokat (54. § (1) bek.) és a sajtószabadságot (64. §). Az előbbieket a Ptk. 75—85. §-ai, az utóbbit „A sajtóról" szóló 1986. évi II. tv. (Magyar Közlöny 16. sz.; alábbiakban: Stv.), a végrehajtásáról kiadott 12/1986 (IV. 22.) MT sz. rendelet (MTr.), valamint a 10/1986. (IX. 1.) IM—BM (R.) és a 29/1986. (IX. 1.) MM sz. rendelet részletezi. Valamennyi jogszabály 1986. szeptember 1-jén lépett hatályba. A Stv. bevezetőjének (1) bekezdése kimondja: „A Magyar Népköztársaság Alkotmánya biztosítja a sajtószabadságot. Mindenkinek joga van a sajtó útján közölni nézeteit, alkotásait, amennyiben azok nem sértik a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét." A Stv. tehát állampolgárságra való tekintet nélkül biztosítja a sajtószabadságot, ami azonban nem von maga után meghatározott sajtószervvel szemben közlési kötelezettséget. (L. az Stv. Indokolásának a javaslat 1—6. §-ához fűzött 1. p. (2) bekezdését.)

Ádám Antal professzor tanulmányában[1] vizsgálta a sajtóval és a Stv-vel kapcsolatos alapkérdéseket. A következőkben ezért a személyhez fűződő jogok védelmének a sajtószabadság melletti megvalósulásával kívánunk foglalkozni mind a polgári, mind a büntetőjog rendelkezéseire figyelemmel. (A Stv. javaslatának 21. p. (2) bekezdésében utal is erre.)

Mindenekelőtt a személy(-iség) és a sajtó alapvető lényegét és jellegét, feladatait kell tisztáznunk.

*Személy* alatt elsősorban az embert (személyiség) kell értenünk, aki ez idő szerint *jogi szempontból* már *jogalany.* (Már Boethius írta a VI. században: „persona est substantia individua, rationalis naturae." (Gordon W. Allport „a pszichofizikai rendszerek karakterisztikus szervezettségé"-re figyelemmel a gyermekben még csak „potenciális" személyiséget lát. Max Scheler a magatartás etikai értékeléséből kiindulva írja: „A 'személy' szót nem alkalmazhatjuk mindenütt, ahol általában átlelkesítést, Én-séget, vagy akár a saját Én meglétének és értékének tudatát (öntudat, önérték-tudat) feltételezzük...". Pataky Ferenc annak a viszonynak a jelentőségét hangsúlyozza, „...amely

Hámori Vilmos ny. fővárosi bírósági tanácselnök (Budapest).

[1] *Ádám* Antal: Az 1986. évi magyar sajtótörvényről. Jk. 1987. 1. sz. 1—7. old.

abból a tényből eredt, hogy a társadalmi azonosságtudat kategóriája több tudományág és kutatási irány metszéspontjában található...".[2]

Törő Károly a személyiségvédelem szempontjából egybefoglal: „A személyiség bonyolult, összetett és ellentmondásos jellegű emberi valóság. Elválaszthatatlan a közösségtől, csak a közösség útján és által érvényesülhet, de viszonylag el is különül a közösségtől s ez az elkülönülés adja a személyiség sajátos, egyéni jellegét. A személyiség alapja az ember testianyagi felépítése..."[3] Utóbb tovább megy: „...A személy nem oldódhat fel teljesen a társadalomban, de nem is lehet a társadalomtól teljesen elszigetelt. A személyiség ellentmondások egysége: egyrészt a közösséghez való tartozást, másrészt az egyediséget, a mindenki mástól való elkülönülést fejezi ki. Részben állapot: azonosság, részben folyamat: állandó változás; a változás folyamatában valósítja meg a maradandóságot."[4]

Nézetünk szerint a „személy" éppen mint a közösség tagja, ahhoz való értékelése alapján részesül jogvédelemben, akár mint egyén, akár a jogi személyben. Az egyén: „személy"-e voltaképpen nem külön jogi fogalom, külön szabályozást csak a „Jogi személyek"-ről szóló III. címben találunk. Az általános és — elsősorban — szociológiai nyelvhasználatban az általános és különös kategóriáját adják. Tekintve azt, hogy a „személy", bár tágabb kategória, inkább az ember lényegiségére, a „személyiség" pedig ennek funkcionális, társadalmi helyzetére utal, helyesebbnek látszik a polgári jogi védelem alanyának a Ptk. IV. címében használt „személy" megjelölést használni, annál is inkább, mert a „személyiség"-fogalom már a közösségi szerepére utal.

A Ptk. 75. § kimondja: (1) A személyhez fűződő jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. E jogok a törvény védelme alatt állnak.

A személyhez fűződő jogok védelmére vonatkozó szabályokat a jogi személyekre is alkalmazni kell, kivéve, ha a védelem — jellegénél fogva — csak a magánszemélyeket illetheti meg.

A 76. §-nak az a fogalmazása, hogy az elején írja: „A személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti különösen...", kifejezésre juttatja, hogy — Törő Károly érvelésével[5] ellentétben — a 75. § (1) bekezdésében foglalt, nem deklaratív, hanem általános jellegű rendelkezés (parancs), a külön felsorolt érdekvédelmi szabályok csak ennek kiemelt esetei (részben pontosabb meghatározás céljából). A Ptk. 9. §-ára figyelemmel ez a védelem már születése előtt megilleti a magzatot és a 85. § (1) bekezdése értelmében az elhalálozásig áll fenn. Ezt követően „a meghalt ember emlékének megsértése miatt" a (3) bekezdés alapján („kegyeleti jog") a hozzátartozó és a végrendeleti juttatásban részesített személy, közérdekbe ütköző magatartás esetén az ügyész is bírósághoz fordulhat.

A 75. § (3) bekezdése szerint a hozzájárulás megszünteti a magatartás jogellenes voltát, „feltéve, hogy a hozzájárulás megadása társadalmi érdeket nem sért vagy veszélyeztet. A személyhez fűződő jogokat egyébként korlátozó szerződés vagy egyoldalú nyilatkozat semmis." Ez nem jelenti a személyiségi jogvédelem egyik ellentmondását: korlátozását a joggal-élésnek, minthogy a 4. § (1) bekezdéséből következik.[6] Amennyiben pedig a „hozzájárulás" ellenérték fejében történik, a szerződésre (szerzői, találmányi) a jogra vonatkozó rendelkezések irányadók, és a 200. § (2) bekezdése folytán alkalmazandó a fenti. Egyébként a hozzájárulás visszavonása vitatott. Nézetünk szerint a Stv. 11. § (1) bek. d) pontja esetében feltétlen. Egyébként figyelembe veendő a 4. § (3), illetve (4) bekezdésének az alkalmazása.

A Stv. 20. §-ának a) pontja értelmében a törvény alkalmazásában: „sajtó: az időszaki lap, a rádió, a televízió, a hírügynökség és a filmhíradó". Az ezt követő fogalommeghatározásokat kiegészíti az MTr. 1. §-a, amivel kapcsolatban felmerülő kérdés: ez a kiegészítés a 2. és 3. §-ban foglaltakkal együtt „belefér"-e az Stv. 21. § (3) bekezdésében adott felhatalmazásba?

A Stv. 2. §-a értelmében: „1. A Magyar Népköztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy tájékoztatást kapjon szűkebb környezetét, hazáját, a világot érintő kérdésekben. A sajtó feladata — a hírközlés más eszközeivel összhangban — a hiteles, pontos és gyors tájékoztatásról való gondoskodás." A (2) bekezdés ismételten kiemeli a nyújtott „kép hiteles"-ségének fontosságát, a (3) bekezdés pedig hozzáteszi: „A sajtó segítse elő a társadalmi jelenségek közötti összefüggések megértését, és mozgósítson a társadalmi cselekvésre."

A Stv. 3. §-a tartalmazza a tilalmakat: „1. A sajtóban közölt tájékoztatás nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét, nemzetközi érdekeit, valamint az állampolgárok és a jogi személyek jogait, törvényes érdekeit és a közerkölcsöt. 2. A tájékoztatás nem sértheti az emberi jogokat..."

A sajtó akadálytalan, pontos és gyors működését hivatott biztosítani a Stv. 4—6. §-aiban előírt felvilágosítási és válaszadási kötelezettség, amely a magánszemélyel szemben nem tartalmaz kötelezettséget, csak abban a vonatkozásban, hogy a valóságnak megfelelő felvilágosítást köteles adni, viszont a közérdekű bejelentővel azonos védelmet élvez.

A személyi kultusz káros következményeinek csökkenésével az MDP KB 1953. júniusi határozata után jelentős szerepet kaptak a *sajtóviták,* általában a *sajtó* munkája, ugyanakkor azonban kiemelték a témaválasztás és az építőkritika fontosságát.[7]

A sajtó *feladata* veti fel lényegének, a társadalmi életben betöltött jelentőségének kérdését.

Előre kell bocsátanunk, hogy a Stv. 2. §-a a feladatoknak tulajdonképp csak egy részét, az eseményekről, fennálló helyzetről való tájékoztatást tűzi ki, ami túlnyomóan az időszaki lapokban történik. A 20. § f) pontjában felsorolt további kiadványokból kitűnően részben ezekben, részben könyvekben történik a tudományos és irodalmi munkák, fényképek közlése. Különleges helyet foglalnak el a Magyar Rádió és Ma-

[2] Gordon W. *Allport:* A személyiség alakulása Gondolat 71. old.; Max *Weber:* A formalizmus az etikában és a materiális értéketika. Gondolat, 1979., 713. old.; *Pataki* Ferenc: Az én és a társadalmi azonosságtudat. Kossuth, 1982. 9. old.

[3] *Törö* Károly: A személyiségvédelem a polgári jogban. (KJK. 1979. 15. old.; *Hunyadi* György (vál.) Szociálpszichológia. 2. kiadás. Gondolat, 1984. 24. s köv. old.

[4] *Törö* Károly: A személyiségvédelem buktatói. JK. 1986. 10. sz. 462—3. old.

[5] *Hunyadi* György: u. o.

[6] Ellenkezően: *Törö* Károly: JK. 1986. 10. sz. 463. old.

[7] *Ruffy* Péter hozzászólása, in *Máté* György: Elvi viták a sajtóban. (Kézirat gyanánt). Bp., 1954. május. Magyar Újságírók Országos Szövetsége. 161. 19. old.

gyar Televízió (Stv. 9. §) által sugárzott műsorok. Míg az irodalmi munkák — bármily módon történt közlésük mellett — a lakosság esztétikai, szórakozás iránti igényeit hivatottak kielégíteni, közlésükre elsősorban a szerzői jogban foglalt szabályok irányadók. A tudományos (szak)könyvek rendeltetésüknek megfelelően túlhaladják az egyszerű „tájékoztatást", elsősorban a tudomány követelményeinek megfelelő voltuk eshet bírálat alá.

A feladatok mikénti teljesítése eredményezi a sajtó jelentőségét és jellegét. Tartalmi vonatkozásában a kommunikáció és így a sajtó (különösen az időszaki lapok), valamint annak feltételei is, a szociálpszichológia vizsgálati körébe tartozik.[8] Ennek kutatásai kiemelik a forrás presztízsének, tekintélyének, megbízható voltának a közönség kialakult szükségleteinek és igényeinek jelentőségét és azt, hogy „személyekről, személyközti viszonyokról azt vesszük tudomásul, azt fogadjuk el és azt tekintjük időállóan stabilnak, ami megfelel az értékelések harmóniáját, összeillését kifejező elvárásainknak." (Festinger, Haider).

Ezek a hatások kétségtelenül fennállnak a tudományos és művészeti munkákkal, tehát főleg a könyvekkel kapcsolatban is. A vitatkozás itt elsősorban tudományos kérdésekről merül fel. Szépen, de talán erősen optimistán fejti ki Popper Péter: „A tudomány vitatkozik, ez az életeleme. És azért vitatkozik, mert nem tartja magát istennek, csalhatatlannak, tévedhetetlennek... A tudomány tévedéseket akar megsemmisíteni, nem embereket." „Az indulatot, a hatalmat, az adminisztrációt, törvényszékeket nem a tudomány szokta vélt igazának bizonyítására és védelmére felhasználni, hanem az elfogultság, a szűklátókörűség, a butaság, a fanatizmus."[9] Ennek ellenére nem egyszer találkoztunk és találkozunk valóban elismert tudósok között is személyeskedésig fajuló vitával (scientia militans). Még inkább fordul ez elő az időszaki sajtóban, bár Ruffy Péter már az 1954-ben megtartott újságírógyűlésen, majd Fodor Gábor 1971-ben felhívta a figyelmet az újságíróval szemben támasztandó etikai követelményekre és tagadta a „privilegizált kommunisták" létét és különleges szerepét, súlyát.[10]

Az elmúlt években a kérdés, különösen az időszaki lapok vonatkozásában, továbbá a rádiót és televíziót illetően újból előtérbe került. Ilkey Csaba, a Magyar Televízió műsorszerkesztője, pl. a különböző sajtószervek felé állandó levelezőként szereplő dr. Südi Bertalanról általa készített televíziós riport kapcsán így ír: „...Akadt, aki szerint azt is azonnal elárultam, hogy azonosulok a főszereplő tetteivel, s a Televízió hatalmával megerősíteni, támogatni akarom Südi Bertalant..."[11] Ugyanő előzőleg hasonló szempontból bírálta a bíróságokat: „Más tapasztalataim is arra engednek következtetni, hogy az igazságszolgáltatásban dolgozók tekintélyes része nem ismeri a televízió belső munkáját, sajátos lehetőségét és feladatait... Amikor valaki kellő jártasság és szakértelem hiányában rácsodálkozik egy számára ismeretlen szakmai világra, annak mindennapos műveleteire, eljárásaira, hajlandó azt hinni, hogy megmásítják a nyilatkozó véleményét."[12] Arról azonban elfelejtkezik, hogy a Pp. 139. § (1) bekezdése értelmében (miként pl. az üzemi baleseti költségek megtérítésére kötelező társadalombiztosítói fizetési meghagyások hatályon kívül helyezése iránti perekben) éppen neki, mint a Magyar Televízió jogtanácsosa melletti képviselőjének lett volna a Pp. 5. § (3) bekezdésében írt pénzbírság terhével bejelenteni a „sajátos" tényeket és azok bizonyítékait, esetleg azok jelentőségére szakértő kirendelését kérni, ezt azonban még a hivatkozott dolgozatában sem tette meg. (Egyébként hasonló szemlélet mutatkozik dr. Südi Bertalan sajtó-leveleiben, így a bíróságok működésének minden szükséges tény és konkrét megjelölés nélküli bírálatában.) Lényegében hasonló közlemények eredményezik, hogy a televízió „Jogi esetek" műsorában sugárzott anyagot sokan bírói döntésnek tekintik és kérik saját ügyüknek ottani tárgyalását.[13] Ez oda vezethet, hogy helytelen jogismeret, jogszabályértelmezés mellett az állampolgárok a saját ügyeikben helytelenül járnak el és megkárosodnak.

Ezt a „hatalmi" szemléletet a MTV vezetői sem fogadják el. „...dolgozóink általában büszkék közismert munkahelyükre. Sőt néha az a baj, hogy ez gőgbe is átcsap — ezért nem várnak minket tárt karokkal néhány forgatási helyszínen..." — írja Hurbán Lajos gazdasági és gyártási főigazgató (6. o.). Nemes Péter elnökhelyettes, az MTV műsorigazgatója pedig rámutat (10. o.): „...A „mindentudás" pozíciója, a túlzottan nagy hatáskör különben is veszélyeket rejt magában, ezért meg kell lelnünk azt az egészséges állapotot, amely nem csorbítja az illetékes vezető jogait, nem aprózza el a teendőket — de egyértelműen kijelöli a felelősség határait." Sarkadi Géza (161. o.) is kritikái kapcsán kihangsúlyozza: „...Én nem ítéletet mondok, hanem saját véleményemet." Berkes Erzsébet (175—176. o.) pedig kifejezetten befelé mond bírálatot: „...Sok a hiszterikus idegállapotú televíziós riporter, akik az istennek nem hagyják, hogy a megkérdezett kibeszélje magát. Mintha a műsoridőért futnának, holott nem azért futnak. Félnek, hogy kellemetlen lesz a felelet. Ez nem a felnőtt emberek tónusa..." Hozzáteszi: „...Azért van a lapnak gazdája, azért van a lapnak olvasó rétege és azért vannak magunknak is elvbarátai, hogy ha tévedünk, akkor a nyilvánosság helyre tegyen bennünket. Öreg hiba, hogy az újságíró állításait nem elsősorban a nyilvánosság vagy a szakma teszi helyre, hanem a nyilvánosságot kormányzó felelősség."[14]

Kétségtelen, hogy az osztályerkölcsöt valóban bírálni kell. Osztályviszonyok, osztályharc során írta Marx Károly: „...az újságtudósító legjobb lelkiismerete szerint közli a fülébe jutó néphangot, de semmiképpen sem kell felkészültnek lennie arra, hogy ennek az összes részletekre, indítékokra és forrásokra kitérő kimerítő és alátámasztott kifejtését adja..., egy újság tudósítója nem tekinthető másnak, mint egy szerte-

[8] Vö.: *Hunyady* György: A kommunikáció pszichológiája. In: *Lénárd* Ferenc (szerk.): Alkalmazott pszichológia. 4. kiadás. Gondolat, 1984. 177—191. old., Hunyady György (szerk.): Szociálpszichológia, 24., 37., 67. stb. old.

[9] *Popper* Péter: Mitől durrog az ostor. — A szelíd tudomány avagy a személy becsülete. Élet és Irodalom. 1986. június 3. sz.

[10] *Fodor* Gábor: Újságírás és erkölcs. Tankönyvkiadó, 1971. 95., 98. old.

[11] *Ilkey* Csaba: Nem hallgathatunk! Avagy a Südi jelenség. Népszava, 1985. 10. old.

[12] *Ilkey* Csaba: Személyiség, társadalom, tömegkommunikáció. JK. 1984. 12. sz. 684. old.

[13] *Koós* Béla, a Jogi esetek szerkesztője: In. TV. Könyv. Szerk.: *Moldován* Tamás. Idegenforgalmi, Propaganda és Kiadó Váll. 1987. 255. old.

[14] U. o.

ágazó test kis tagjának, amely ebben a testben tetszés szerint kiválaszt magának egy funkciót." A rajnai Landtag tanácskozásai egyik szónokával vitatkozva mondta: „Minél kevésbé vonható kétségbe, hogy a sajtó manapság *politikai hatalom,* annál tévesebb az az ugyancsak elterjedt nézet, hogy a jó és gonosz sajtó közötti harcból igazság és fény származik majd és hogy ez remélhetőleg nagyobb mértékben fog elterjedni..." (aláhúzás tőlünk). Kiemelte (másutt): „Az igazsághoz hozzátartozik nemcsak az eredmény, hanem az út is. Az igaz vizsgálatának magának is igaznak kell lennie, az igaz vizsgálat a kibontakozott igazság, amelynek szétszórt részei az eredményben egyesülnek."[15] A „politikai hatalom" kiemelése az osztályharc köztudott helyzete mellett éppen az osztályok közötti hatalmi harcra utal.

A Stv. 2. § (1) és (2) bekezdése megkívánja a tájékoztatás hitelességét és pontosságát, amit a 4. és 5. §-ban felvilágosítási és válaszadási kötelesség hivatott elősegíteni. Ugyanakkor az (1) bekezdés második mondata és a 11. § (1) bek. e) pontja az újságíró közreműködésének megtagadását írja elő az ott megjelölt esetekben. Ugyanezen bekezdés pedig a *b)* ponton túlmenően az újságíró kötelességévé teszi: „*c)* a kapott felvilágosítást, valamint megállapításait kellő körültekintéssel, ellenőrzéssel és a valóságnak megfelelően köteles közzétételre előkészíteni, a tényeket, eseményeket a maguk teljességében köteles ismertetni; *d)* köteles a nyilvános közlésre készített nyilatkozatot a nyilatkozatot adó személynek — kérelmére — bemutatni; azt nem közölheti, ha ehhez a nyilatkozatot adó személy azért nem járul hozzá, mert nyilatkozatát az újságíró megváltoztatta".

Ezek a rendelkezések lényegében megegyeznek a sajtóval és az újságíróval szemben támasztott elvárásokkal. A „hatalmi" jelleg tagadása nem jelenti a sajtó jelentőségének a lebecsülését. Különösen az igazság pontossága, következetesen alátámasztott volta teszi a sajtó nyilvánosságát olyan — Durkheim értelmében[16] vett — „társadalmi ténnyé", amely mintegy közvetett befolyást tud gyakorolni a törvényességnek és általában a szocialista erkölcsnek megfelelő társadalmi követelmények betartására és betartatására. Ezt hivatott biztosítani a Stv. 4. § (1) bekezdésében, a 6. §-ban és a 11. § (2) bekezdésében írt válaszadási kötelesség, valamint annak hiányos teljesítésére a 12. § (2) bekezdésében adott kereseti jog.

Nézetünk szerint ezek a rendelkezések — esetleg a R. módosításával — kiegészítendők lennének azzal, hogy a sajtószerv a hatósági vagy gazdálkodó szerv intézkedését igénylő, vagy azt pejoratíve bíráló, illetve a Stv. 4. § (1) bekezdése és 5. §-ában, továbbá a R. 2. § (1) bekezdésére adott tájékoztatás, valamint a nem jogerős bírói ítélet, stb. közlése esetén az érintett szerv felettes (törvényes felügyeletet gyakorló) szervnek, büntető vagy polgári eljárás esetén pedig a nem jogerős határozatot hozó hatóságnak a szükséges kivizsgálás és intézkedés/kivizsgálás, felelősségre vonás, vagy büntetőfeljelentés megtétele) végett a lappéldány, vagy a rádió, televízió által sugárzott riport rövid tartalmának a megküldését elrendelni. Büntető vagy polgári ügyben ebben az esetben a jogerős határozatot hozó hatóság annak egy kiadványát meg kellene, hogy küldje a sajtószervnek közlés végett.

Már az 1954-ben megtartott újságíró-konferencián vetette ugyanis fel Ruffy Péter a kérdést: „helyes-e a közösség beavatkozása a magánügyekbe, s ha igen, mennyire. Most egyszerűen beavatkoztunk magánügyekbe az ilyen nyílt sajtóvitákkal. Ez X-nek a magánügye. Igen ám, de mindenhol folynak magánügyek és ezekbe mindenhol beleszól a közösség, hol úgy, hol használ, hol úgy, hogy nem használ, hol úgy, hogy árt. Ilyen kérdést is érdemes felvetni."[17] Amennyire indokolt a közönség tájékoztatása egyedileg is a nagyhorderejű és mértékű társadalmi, gazdasági, büntető vagy polgári eljárást eredményező és megkívánó cselekményekről és eseményekről (mint pl. az épület felsőbb szintjén levő lakás padozatának karbantartás elmulasztása miatti beszakadása, hiszen ez a műszaki vezető mulasztása esetén a Btk. 171. §-án alapuló büntetőjogi felelősséget is maga után vonhat; vagy a több millió forintos kárt okozó, gazdálkodó szerv, vagy hatóság tagja által elkövetett sikkasztás, megvesztegetés, stb. esetén), annyira szükségtelen a statisztikailag kimutatott évi ezres vagy tízezres számban előforduló ügyek személy szerinti „kipellengérezése". A R. szabályozza a polgári és büntetőeljárással (ide értve a nyomozást is) kapcsolatos közlési engedély kiadását, a személyiségi jog védelme érdekében azonban a 3. § (3) bekezdése a jogerős határozatnak a közlését is előírja, az érdekelt kérelmére, hiszen az eredeti határozat az eljárás során meg is változtatható, amiről a sajtószerv esetleg tudomást sem szerez. Hangsúlyozni kell, hogy a kiskorút érintő eljárásról (különösen büntetőügyben) a neve csak kezdőbetűivel közölhető, képmása és hangfelvétele pedig a Ptk. 80. § (3) bekezdése esetében is csak oly módon, hogy az ne legyen azonosítható (R. 10. § (4) bek., 16. §.). Mindenesetre vitathatónak tekinthető, hogy ezt az arc szemrészének eltakarása kizárja-e.

A sajtószabadság a Ptk. által védett, személyhez fűződő jogok közül elsősorban a Ptk. 76. §-a folytán „...a becsület és az emberi méltóság megsértése" esetén vezethet jogellenes közlése. Ennek mintegy pontosabb megfogalmazását tartalmazza a Ptk. 78. §-a:

„(1) A személyhez fűződő jogok védelme kiterjed a jó hírnév védelmére is.

(2) A jó hírnév sérelmét jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó, azt sértő, valótlan tényt állít, híresztel, vagy való tényt hamis színben tüntet fel."

Ide csatlakozik a 85. § (3) bekezdésében írt „meghalt személy emlékének megsértése".

Ezek a rendelkezések lényegükben megfelelnek a Btk-ban írt rágalmazás (179. § (1) bek.), illetve becsületsértés (180. § (1) bek.) vétségének, ha pedig a 232. §-ban írt tényállás áll fenn, a „hatóság vagy hivatalos személy megsértése" vétsége állapítandó meg. A Btk. 182. §-a azonban kimondja:

„(1) A 179—181. §-ban meghatározott bűncselekmények miatt nem büntethető az elkövető, ha a becsület csorbítására alkalmas tény valónak bizonyult.

(2) A valóság bizonyításának akkor van helye, ha a tény állítását, híresztelését, illetve az arra közvetlenül utaló kifejezés használatát a közérdek vagy bárkinek a jogos érdeke indokolja."

[15] *Marx—Engels:* Válogatott művei. Kossuth, 1957.

[16] Émile *Durkheim:* A társadalmi tények magyarázatához. Válogatott tanulmányok, KJK. 1978. 119—139. old.

[17] *Fodor* Gábor: I. m. 23. old.

Minthogy a Ptk.-nak mind az idézett 76. §-a, mind pedig a 79. § (1) bekezdése (a helyreigazítási nyilatkozathoz) nem tartalmaz a valóságbizonyítás hiányának előfeltételkénti megkívánására vonatkozó rendelkezést, önként felvetődik a Btk. 182. § (2) bekezdésének megfelelő rendelkezés hiányában a kérdés, vajon a jogsérelmet állítót (rendszerint a felperest) terheli-e a sajtóközleményben foglalt tények valótlanságának a bizonyítása, vagy az alperest és a Ptk. 5. § (1) bekezdésében írt joggal való visszaélés hiányában a közlemény valósága esetén mindig helye van-e a valóság bizonyításának. (A kérdésre még visszatérünk.)

A — lényegében a becsület, jóhírnév védelmére vonatkozó — jogvédelem kérdéseit részletesen vizsgálta jogirodalmunkban Törő Károly, a felszabadulás előtt pedig büntetőjogi vonatkozásból Angyal Pál, magánjogi szempontból pedig Valás P. Elemér.[18] Így ezúttal csak két kérdésre szeretnénk részletesebben kitérni.

Az utóbbi időkben mind gyakrabban jelennek meg az időszaki sajtóban a sajtó nem hivatásos munkatársainak („amatőr tudósítók", „sajtólevelezők") a levelei. Miként Pozsgay Imre írja dr. Ilkey Csabával és dr. Südi Bertalannal kapcsolatban: Utóbbi „...Jánoshalmán élő amatőr tudósítója, rezonőrje minden valamire való újságnak. Közös bennük, hogy mindketten az élet azonos jelenségei iránt érdeklődnek. Szenvedélyesen és mély meggyőződéssel — ezért nagy publicisztikai indulattal — keresik az igazságot, illetve azt az okot, amely eltéríti az embereket az igazságtól..."[19] Ám épp az „igazságkeresés" és az Előszóban említett „kockázatvállalás" körül merülnek fel — talán a legsúlyosabb sajtójogi problémák.

Nevezetesen a sajtónak természetszerű joga a hatósági és ezen belül a bírósági eljárások és rendelkezések helyességének megvitatása és bírálata is, de mindig figyelembe véve, hogy a szocialista társadalmi erkölcs szerint a bírálatnak építőnek kell lennie, vagyis a való tényeken alapulni, sértő kifejezések, alaptalan következtetések mellőzésével V. I. Lenin hangsúlyozta: „...Ahhoz, hogy valóban ismerjük a tárgyat, először meg kell ragadni, tanulmányozni kell minden oldalát, minden kapcsolatát és ‚közvetítését'...". „Harmadszor a tárgy teljes „meghatározásában" része kell, hogy legyen az egész emberi gyakorlatnak, mind az igazság ismérveként, mind pedig olyan tényezőként, amely gyakorlati meghatározóként a tárgy kapcsolatának azzal, amire az embernek szüksége van. Negyedszer a dialektikus logika azt tanítja, hogy „absztrakt igazság nincs, az igazság mindig konkrét".[20]

Szükséges tehát, hogy a sajtócikk konkrét legyen bírálatában: tartalmazza a kifogásolással, különösen erősen pejoratív bírálattal érintett személy, hatóság ügy, cselekmény megjelölését. Ennek elmaradása nemcsak a kifogásolt eljárás, cselekmény azonosítását zárja ki, hanem kifejezetten arra mutat, hogy a közzétételt engedélyező felelős személy a Stv. 11. §. (1) bekezdése c) pontjában előírt ellenőrzést szándékosan elmúlasztotta. Ez a jogszabályi rendelkezés pedig nemcsak névtelen levél közzétételét zárja ki, legfeljebb az abból eredő riport közölhető az újságíró saját tapasztalatai alapján. Az érintett személy (szerv) és ügy megjelölése nélkül nemcsak a ténylegesen helytelenül, jogosan kifogásolható módon eljárt személy (szerv) ellen nem tud a felettese eljárni, de ő sem biztos, hogy védekezni tudjon, viszont a hasonló munkakörben eljárók is érezhetik személyiséghez fűződő jogok megsértését, hiszen az olvasók a leközölt levélben foglaltakat reájuk is érthetik.

Ennek a követelménynek mikénti teljesítésére éppen a dr. Ilkey Csaba szerkesztésében sugárzott Új Reflektok Magazin mutat jó példát, amikor, — lehetőleg pártatlanul, a „hatalmi" jelleg kívánata nélkül — sugározza a televízióban a konkrét helyzeteket és szólaltatja meg az érdekelteket. Viszont az ugyanezen műsorban sugárzott két eltérő műsorszám közül az ellentétes jelleg kimutatása melletti bírálatában indokoltan írja Rózsa László: „Az Új Reflektor pedig sok más sikerült adásából is nyilván tudja, hogy fényszóróval csak tiszta levegőt tudunk átvilágítani. Ködben legfeljebb botorkálhatunk."[21] Az ilyen ügyek közlése legfeljebb az egyoldalú, elfogult állásfoglalást segítheti elő.

Ám dr. Südi Bertalan a róla írt könyvbe is felvett, sajtó által már előzőleg publikált leveleiben rendszeresen név, hatóság, ügy konkrét megjelölése nélkül, csak általánosságban tartott következtetéseket von le az alapul szolgáló tények teljes, vagy jelentős elhagyásával.[22] Addig talán nem kifogásolható ez, amíg a konkrétumok mellőzése valóban *csak* kímélétből történik, de feltétlenül a személyhez fűződő jogok megsértését, esetleg a Btk. 232. §-ában írt vétség tényállásának a megvalósítását eredményezheti a fentiekre tekintettel, még akkor is, ha annak megszövegezési módja egyben a levél írójára is hátrányos értékelést jelent. Utóbbira példa a (közleményben meg is nevezett) tanárnőnek az Új Tükör 1986. évi 52. számában (47. o.) „Bírósági tudósítás" cím alatt közölt levele, amelyben a meg nem nevezett bíróság és bíró által, a tényállás megnevezése nélkül, a perében vele szemben tanúsított sértő eljárást és törvénysértő határozathozatalt panaszolja azzal, hogy az általa bejelentett panaszokra 32 hivatalos személynél hiába keresett orvoslást, azok üres választ adtak. A Városi bíróság elnöke értesítésének a f. évi április 3-i számában való közlése után dr. Südi Bertalan tényeket nem tartalmazó, az igazságszolgáltatás helytelenségét általánosságban állító és bíráló levele került ugyanott közlésre.[23]

Egyet kell tehát értenünk Angyal Pálnak 60 évvel ezelőtti kifejtésével, amelyben az előző bírói gyakorlat birálatával írta: „Újabban már kezdi magát a bírói gyakorlat az eddigi betűmagyarázat alól felszabadítani s mind inkább szakít azzal a formalisztikus felfogással, mely a Bv. Miniszteri indokolása szerint arra vezet, hogy nem bűntetik rágalmazásként sem azt, aki oly ügyes és ravasz, hogy a bűncselekményt vagy becstelenséget nem igével, hanem más beszédrésszel imputálja a sértettnek, sem pedig azt, aki mellőzi, a szubsz-

[18] *Angyal* Pál: A becsület védelméről szóló 1914. XLI. t. cikk. Athenaeum, 1927: *Balás* P. Elemér: Személyiségi jog. In.: *Szladits* Károly: Magyar Magánjog. I. rész. Bp., 1941.

[19] *Ilkey* Csaba (1985): 5., 6. old.

[20] V. I. *Lenin:* A szakszervezetekről, a jelenlegi helyzetről és Troczkij hibáiról. LÖM. 32. k. Szikra, 1953. 87. old.

[21] *Rózsa* László: Iskolapéldák. Népszabadság, 1986. május 7. 11. old.

[22] *Ilkei* Csaba (1985): pl. 23—29., 31., 35., 3. stb. old.

[23] Vö. *Csepeli* György: Nyílt titok. TV. Könyv. 289. old.

tanciálást és az állítólagos bűncselekményt vagy becstelenséget maliciózusan kiszélesítő általánossággal rójja a sértettnek terhére."[24] Ez felel meg a szocialista sajtó-erkölcsnek és a Stv. 2—3. §-aiban írt feladatának. (Terjedelem hiányában nem térhetünk ki a Legfelsőbb Bíróság Pk. 432., 433., 434. sz. Állásfoglalásaira (BH. 1984/5./ és a gyakorlatára.)

Itt kell kitérnünk a Népszabadság 1986. február 1-i számában „A közösséget büntetik" cím alatt közzétett levelével kapcsolatban, hogy dr. Südi Bertalannak már diplomája és országgyűlési képviselői feladataira is tekintettel tudnia kellett volna, hogy a benzinkút-kezelő által a vásárlók megkárosítása bűntette miatti elítélés folytán az elítélt által okozott 475.000 Ft. kárért az őt alkalmazó ÁFÉSZ a Ptk. 348. § (1) bekezdése nem csak „paragrafusokkal igazolható", a megtérítés alól nem mentesíthető a munkáltató pusztán azon az alapon, hogy az elnök — az összeg nagyságára való tekintettel nyilván hosszabb ideig elmulasztott — belső ellenőrzést végre elrendelte és annak alapján a fejlentés megtétele elkerülhetetlen volt, annál kevésbé, mert a levél nem is tesz említést a mulasztás utólagos kivizsgálásáról és a mulasztók utólagos kártérítésre való kötelezéséről. Az erre való felügyelet végső soron a vezetőség kötelessége volt. Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a levélírónak, mint országgyűlési képviselőnek az Alkotmány 25. § (1) bekezdése alapján jogában állott az általa sérelmezett paragrafusnak a módosítását kezdeményezni az Országgyűlésnél, az általa sérelmezett ügyekben pedig az Alkotmány 27. §-a értelmében az igazságügyminiszterhez kérdést (interpellációt) intézni — természetesen az ügy, tényállás és bizonyítékok pontos megjelölésével, amire — kivizsgálás eredményének megfelelően — pontos választ kaphatott volna, de — sajnos — ilyen tevékenységére sem a vele kapcsolatban fentemlített könyv, sem az időszaki sajtó nem tartalmaz adatot. Márpedig — sajtó tájékoztatásától függetlenül az állampolgárok jogosan tarthatnak igényt ilyen irányú tevékenységre is képviselőjükkel szemben.

A Stv. 2. § (1) bekezdése megköveteli a „hiteles és pontos" tájékoztatást, ami a 11. § (1) bek. d) pontjában, továbbá a (2) és (3) bekezdésében foglaltakra tekintettel elsősorban az adott nyilatkozat(ok) teljes egészében való közlésében, és ellenőrzésében áll, az esetleges „lényeges" változtatáshoz az újságíró, illetve a nyilatkozatot adó hozzájárulása szükséges; a 11. § (1) bek. d) pontjában írt nyilatkozathoz vagy a 6. § (1) bekezdése szerint válaszhoz való megjegyzés füzése esetén közölni kell az érdekelt észrevételeit is.

Problémát jelenthet a Ptk. 75. § bekezdése és a 81. §-ára figyelemmel a *levél-, távbeszélő* és *távirati titok* megsértése a sajtóban való leközlés útján. Ezzel kapcsolatban nem tudunk egyetérteni Törő Károlynak az általa használt értelemben vett „közös titok"-fogalmával, amely szerint a megjelölt esetekben a védelem hatálya oly mérvű, hogy a közölteket, illetve elhangzottakat mindkét fél (nyilatkozó és címzett) csak együttes hozzájárulással adhatja tovább, vagy használhatja egyébként fel.[25] Az természetesen vitathatatlan, hogy a kommunikációt mindkét fél hozzájárulása nélkül, jogellenesen lehallgató, elolvasó, tehát az abban foglaltakról nem jogszerűen értesülő harmadik személy vonatkozásában az feltétlenül „titkot" képez. Ám a vitatott álláspont még (pl. lakás-, munkaviszony) felmondását tartalmazó levél felhasználását is kizárná. A levél vagy távirat elküldésével, a telefonon való szóbeli közléssel a közlő a címzettel szemben lemondott a titokvédelemről, így azt megilleti a felhasználás joga. A telefonbeszélgetésnek bármelyikük által megengedett vagy eszközölt „lehallgatása", hangszalagra való felvétele csak az elhangzott bizonyítását szolgálja, a polgári perben vagy bűntetőügyben történő utólagos valótlan tényelőadás küszöbölését mozdítja elő, illetve biztosítja. Így annak — megfelelő esetben való — sajtó-közlése sem tekinthető jogellenesnek. Vonatkozik ez arra az esetre is, amidőn — a falak vékonysága által lehetővé tett — hangszalagfelvétel a szomszéd lakásban elhangzottakat tartalmazza (BH. 1985/2/57. szám). Ez természetesen feltételezi, hogy a felvétel felhasználása nem jelent joggal való visszaélést.

A Ptk. 80. §-a kimondja:

„(1) A személyhez füződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés.

(2) Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához — a nyilvános közszereplés kivételével — az érintett személy hozzájárulása szükséges.

(3) Az eltűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt bűntető eljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni."

Nézetünk szerint az (1) és (2) bekezdésben foglalt tilalom — Törő Károly álláspontjával[26] ellentétben — éppen „az egyedi emberi kép és hangfelvétel jogi védelmét" biztosítja, hiszen a nyilvános hely már a társadalmi megnyilvánulást jelenti, a „rejtett kamera és a titkos lehallgató készülék" alkalmazása pedig csak idegen lakásban tehet jogvédelmet indokolttá, amit a 82. §-a biztosít.

Az (1) és (2) bekezdés természetszerűen védelmet hivatott nyújtani mind a kép a hangfelvétel elkészítésével, mind annak nyilvánosságra hozatalával szemben. Éppen a „nyilvánosság" kérdése lehet vitás mindkét vonatkozásban. Talán nem tévedünk, ha ez alatt olyan területet (helyet) értünk, ahova bárki — esetleg belépti díj, viteldíj stb. fizetése után — minden megkötöttség nélkül beléphet. (A Btk. 179. §-ához füzött indokolás a 137. § 10. pontjára utal. Az ehhez füzött indokolás 10. pontja így szól: „...Nagy nyilvánosság állapítható meg akkor, ha nagyobb létszámú személy van jelen, vagy megvan a reális lehetőség arra, hogy nagyobb vagy előre meg nem határozható számú személy szerezzen a cselekményről tudomást..."). Problémaként merült fel, hogy az ún. nudista strand ebből a szempontból „nyilvánosság"-ot képez-e. Természetszerűen, ha valamely egyesület, intézmény stb. tartja fenn tagjai részére, nem lehet szó „nyilvános hely"-ről. Nem tekinthető megengedettnek a Btk. 272. §-ának tilalma esetében sem. E. Goffman szerint[27] „A középosztálybeli társadalomban a szemek ‚használatával' kapcsolatosan könnyen megfigyelhetjük a gondos elővigyázatot a meztelenség te-

[24] *Angyal* Pál: I. m. 15. old.

[25] *Törő* Károly (1979): 442., 451., 458—459. old.

[26] *Törő* Károly: Hiányosságok és ellentmondások a személyiségvédelemben. JK. 1986. 11. sz.

[27] Erving *Goffmann:* A hétköznapi élet szociálpszichológiája. Gondolat, 1984. 223—224. old.

rén. A nudista táborokban pl. láthatóan nem kis erőfeszítéssel igyekeznek elkerülni a vendégek, hogy egymás nemi szerveire feltűnően rátekintsenek. Ugyanezt a tapintatot a felsőrész nélküli ruhában felszolgáló pincérnők is nem egyszer kiérdemlik vendégeiktől, különösképpen akkor, ha közvetlen közelről szolgálnak fel. — Társadalmunk egyik szabálya: ha a test meztelen, akkor a tekintetet öltöztessük fel". Tekintet nélkül a nudizmussal szemben elfoglalt értékelésünkre, abból kell kiindulnunk, hogy az ottani résztvevők a velük azonos felfogásuakkal hajlandók csak közösséget vállalni, így a fényképezés stb. szempontjából a nudista strand, napozó nem nyilvános hely.

Vitás lehet továbbá a (2) bekezdésben írt „nyilvános közszereplés" fogalmának a tartalma. (Figyelmen kívül marad itt a színpadi és hasonló, szorosabb értelemben vett „szerep" betöltése, mivel az erről való film stb. készítése és nyilvánosságra hozatala a szerzői jog szabályai alá tartozik.) Az kell, hogy kiindulásul szolgáljon, hogy a nyilvános helyen való fényképezés stb. nem esik korlátozás alá. Nem zárható ki tehát akkor sem, ha történetesen ott személyek tartózkodnak, bár pl. a sportpálya közönségének a jelenléte nem tekinthető nyilvános szereplésnek. Ennek ellenére az általánosságban vett nyilvánosság alól — joggal való visszaélés kivételével — nincs eltérésnek helye, még akkor sem, ha az együtt ülő, egyébként is közelebbi kapcsolatban levő férfi és nő a közönségnek a mérkőzéssel való elfoglaltságát a saját szándékaik szerint használják fel, amikor éppen a reflektor megvilágítja őket és a televízió kamerája rájuk irányul. Nem igényelhet ugyanis jogvédelmet az, aki a saját intimszférába tartozó ügyeit a nyilvánosság elé viszi.[28]

A (3) bekezdésnek a büntető eljárás alatt álló, de eltűnt személyről fénykép nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos rendelkezése a tartózkodási hely és a terhelt feltalálását szolgálja, így nem ad problémát. Vonatkozik alábbi megszorítással ez arra az esetre is, ha a bírósági tárgyaláson résztvevő érdekelt személyek ahhoz hozzájárultak (R. 11. § (1), (2) bek.). Vita csak akkor lehetséges, ha nincs ilyen hozzájárulás. A R. hivatkozott bekezdése értelmében az engedély megadása a tanács elnökének a hatáskörébe tartozik. „Az engedélyt vissza *kell* vonni, illetve a nyilvánosságra hozatalt meg *kell* tiltani, ha a nyilvánosságot utóbb kizárták és visszavonható, ha a tanács elnöke az eljárás, illetőleg a rendfenntartás érdekében ezt indokoltnak tartja (R. 11. § (1), (3) bek.). A végzés elleni fellebbezés megengedhetőségére nézve külön ide vonatkozó rendelkezés hiányában nem látszik alkalmazhatónak a Be. 269. §-a, mert a riporter nem tekinthető az eljárásban résztvevőnek (Be. 43. §), a fellebbezés megengedése vagy elhuzhatná a bűntetőügy befejezését, vagy az előzetes végrehajthatósága folytán, annak eredményre vezetése esetleg az eljárás befejezése következtében tárgytalanná válik. Hozzá kell tenni, hogy — különösen bonyolultabb, egész napon, sőt több napon keresztül tartó tárgyalás esetén — a televízió abból csak mintegy mozaikkockákat sugározhat, ami aligha tekinthető az egész ügyre vonatkozó „pontos" tájékoztatásnak. A „közvetlen, személyes" benyomás nyújtását a híranyag megfelelően rövidre összefoglalt közlése inkább megadja. Még az ítélet rendelkező részére szorítkozó televíziós közvetítés sem helyettesítheti az indokolás esetleg több órás felolvasását. Erre alkalmasabb annak összefoglaló ismertetése, ami alkalmasabb a nézők netaláni félreértésének kiküszöbölésére.

Teljesen téves ezzel kapcsolatban dr. Szabó László álláspontja. Dolgozatában[29] kifogásolja, hogy egy betörőbanda ilyen cselekmények miatt többszörösen büntetett I. r. vádlottjáról televíziós riport készült a nyomozás alatt, majd a büntetőügy bírósági tárgyalásán visszavonta a közlésre vonatkozó hozzájárulását. „...A bíróság ekkor felfüggesztette a bemutathatóságot azon a címen, hogy két kiskorú gyerek van és a lelküket összetörné, ha a nyilvánosság előtt erről hallanának. Arra soha sem gondolt az apa, mi lesz a két gyermekkel, ha folyton a börtönben van. A bíróság addig függesztette fel a bemutatási jogot, amíg le nem tárgyalta az ügyet. Ez a bírónő ma már nem tárgyal ilyen ügyeket..." Majd hozzáteszi: „...A bíróság felfüggesztette a bemutatási jogot, de mi fellebbeztünk a Fővárosi Bírósághoz, de az megsemmisítette ezt a végzést. Így bemutathattuk. Utána folytatták le a személyiségi jog megsértése miatti pert...". Ezt a MTV megnyerte.

A dolgozatnak a bírónővel és az ügyvédekkel kapcsolatos részei tekintetében az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalására tartozik, tesz-e feljelentést a Btk. 232. §-a (5) bekezdése értelmében, így ezzel nem foglalkozhatunk.

A szerző nem közli a másodfokú bíróság végzésének indokolását, így perjogilag csak annak rögzítésére szorítkozhatunk, minthogy a szerző jogi végzettséggel rendelkezik, hogy sem a Be. sem a Pp. nem ismeri az elsőfokú bíróság végzése „megsemmisítésének" a fogalmát. A szerző a következőkben maga is idézi — bár töredékesen — a Ptk. 80. §-ának (3) bekezdését, de ebből is kitűnik, hogy a rögzítés felhasználásának „engedélyezése" csak „fontos közérdekből..." történhet. A hatóság tehát nem pótolja a jogosított hozzájárulását, hanem „engedélyezi" a felhasználást, ehhez pedig a nem is állított magánérdek hiányában „fontos közérdek"-re van szükség. A kérdéses esetben nem a többszörösen büntetett vádlott személye kerül előtérbe a közlés mellőzése oldalán, hanem a két kiskorú gyermeké, akikre elég súlyos hátrányt jelentett apjuk bűnöző életmódja, az újabb televíziós közlés pedig ezt csak emeli, életüket nehezíti.[30] A Statisztikai Évkönyvekből kitünően a lopás miatt elítéltek száma meghaladja az évi 13 ezret, vagyis a közvédes bűncselekmények miatt elítélteknek mintegy negyedrészét teszi ki, így a visszaesőkre vonatkozó adatok viszonyítása 4400 körülit eredményez. 1985-ben a betöréses lopásoké 17%-kal emelkedett. Felvetendő a kérdés, hogy — egyéb adat hiányában — miben áll az a „nyomós közérdek", ami indokolttá teszi televíziós riport készítését épp a kiskorú és így nagyobb védelemben részesítendő gyermekek apjáról, nem indokoltabb-e ez gazdálkodó szervek sérelmére elkövetett csalások, sikkasztások, vesztegetések esetében, itt is megvalósítva a kriminálpolitikai szelektálás követelményét.[31]

[28] Vö.: Ptk. Komm. I. kötet

[29] *Szabó* László: Párbeszéd a Kék fényről. In.: TV. Könyv 251—252. old.

[30] Vö.: E. *Goffmann:* I. m. 223—224. old., és a 12 éves leánynak ott közölt kiutat kereső, segítséget kérő levelét, mert apja elítéltetése folytán társtalanná vált, „számkivetett" lett, kortársai szülői tanácsra nem hajlandók vele kapcsolatot tartani.

[31] *Földváry* József: Kriminálpolitika. KJK. 1987. 186—189. old.; *Király* Tibor: A legalitás a büntetőeljárásban. JK. 1986. 5. sz.

*Szankciók.* A személyiséghez fűződő jogaiban megsértettet szinte természetszerűen első sorban a Ptk. 84. § (1) bekezdésében részletezett, bíróság előtt keresettel érvényesíthető igény illeti meg. Részletes elemzésükre terjedelem hiányában nem térhetünk ki, csupán a (2) bekezdésben foglalt rendelkezést emeljük ki: „Ha a kártérítés címén megitélt összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat." Ehhez járul a 79. §-ban írt helyreigazítási kötelezettség.

A Stv. 18. §-a megjelöli ugyan „az e törvény rendelkezéseinek megtartásáért" (1) bek.) és a sajtó feladatainak teljesítéséért (a sajtószervhez tartozó) felelős személyeket (2) bek.), a 19. § (1) bekezdése azonban kimondja: „Aki e törvényben és a végrehajtására kiadott rendeletekben kiadott rendelkezéseket megszegi, a külön jogszabályban meghatározott büntetőjogi, szabálysértési, polgári jogi, fegyelmi és anyagi felelősséggel tartozik." A polgári jogi felelősséget illetően itt is irányadó azonban a Ptk. 348. § (1) bekezdése.

Az időszaki lapoknál problémát képez a szervezetéhez nem tartozók (sajtólevelezők) bejelentéseinek a közlése. Minthogy a Stv. 11. § (1) bekezdésének c) pontja erre is vonatkozik, az ellenőrzést elmulasztó, ezen keresztül a munkáltató felelőssége kétségtelenül fennáll.

Érdekességként mutatkozik, hogy a Btk. 232. § (5) bekezdése értelmében hatóság vagy hivatalos személy megsértése címén büntetőeljárásnak csak a jogszabályban megjelölt szerv feljelentésére van helye, helyreigazítási eljárás, vagy személyiséghez fűződő jogok megsértése címén a sérelmet szenvedő is indíthat pert.

*A büntetőjogi jogkövetkezmények* a cikk, kép stb. közzétételre benyújtóját terhelik elsősorban (Stv. 18. § (3) bekezdése). A Btk. 179. § (1) bekezdésébe ütköző, a (2) bekezdés megfelelő pontja szerint minősülő, a 180. § (1) bek. a) vagy b) pontjába ütköző, illetve a 232. §-ában (/1/—/3/ bek-ben) meghatározott vétségek miatti felelősség terheli a sajtóközlemény szerzőjét, tehát a sajtószervenr kívülálló „levelezőt" is. Utóbbi esetben azonban vizsgálandónak látszik, hogy a közlést megengedő szerkesztőt (rovat-, műsorvezetőt) az ellenőrzés nélküli közlés miatt nem terheli-e (pl. mint bűnsegédet, vagy tettestársat) szintén büntetőjogi hátrány, különösen, ha a levél szövege maga is kétessé teszi az alapul jelzett tények valóságát, amire a fentiekben is volt példa. Figyelembe veendők itt az újságírói etika kívánalmai is.

Másik lényegesnek látszó kérdés: a Btk. 100. §-a értelmében a (2) bekezdésben írt jogkövetkezmények alól mentesít (miként az 1967. évi II. tv. 55. § (4) bekezdése a munkajogi fegyelmi büntetéseknél), de milyen viszonyban áll ez a valóság bizonyításával? Abból, hogy annak folytán az elítélt nem tartozik az őt bűnösnek kimondó ítéletről és így a cselekmény elkövetéséről is beszámolni, önmagában nem következik, hogy az vele szemben valamilyen rágalmazás vétsége, illetőleg személyiséghez fűződő jog megsértése miatt vele szemben indított eljárás során nem bizonyítható. Megfelelő törvényi rendelkezés megalkotásáig a valóság bizonyítása közérdek vagy jogos magánérdek hiányában, illetve joggal való visszaélés címén látszik kizárhatónak.

# SZEMLE

*Székely János*

## Passzivitás

Múlt év őszén jelentéktelennek tűnő, de a társadalmi jogtudat bizonytalanságára jellemző esetről számolt be a tv-híradó:

A színhely régi budapesti bérház, ahol egy-egy emelet lakóinak közös WC áll csak rendelkezésére. Egyik közös WC bejáratát önhatalmúan befalazta annak a lakásnak a bérlője, amelyik e WC-vel közvetlenül szomszédos. Nem derült ki az adásból, vajon a birtokháborító elfalazás „vi" avagy „clam" történt-e: szükség volt-e hozzá egy vagy több érdekeltnek a megfélemlítésére, vagy úgy végezték el (éjszaka), hogy azok már csak befejezett tényt észlelhették.

A kirekesztett lakók először a rendőrséghez fordultak. Meg is jelent a helyszínen két rendőr, akik szemügyre vették a helyzetet, majd eltávoztak. Az érdekelt lakók az ingatlankezelőségre mentek, mely arra hívta fel őket, hogy a kerületi tanácsnál tegyenek írásbeli panaszt.

A panasz alapján a kerületi tanács nyomban meghozta határozatát, kötelezve a birtokháborító bérlőt az eredeti állapot helyreállítására. Az nyilván jogorvoslattal élt, így kerülhetett sor másodfokú államigazgatási határozat hozatalára: A fővárosi tanács késedelem nélkül helybenhagyta az elsőfokú döntést.[1] E másodfokú döntés bevárása miatt nem érvényesült az 1960. évi 11. sz. tvr. 26. § (2) bekezdésének azon rendelkezése, hogy a szakigazgatási szervnek a birtoklás kérdésében hozott határozatát három napon belül végre kell hajtania. (A teljesség kedvéért: A másodfokú döntést nyomban követő végrehajtási lépés hatására a birtoksértő mindjárt helyreállította az eredeti állapotot; ez persze már a tv-adás utáni időben történt. A tv-riport még a sérelemokozó falt mutatta be.)

*

Kérem az olvasót, ne fintorítsa el az orrát a gusztustalan elkövetési hely miatt, mert az esetből levonható jogpolitikai és szociálpszichológiai tanulság tallérjára teljes mértékben érvényes a vespasianusi „non olet".

Kezdjük azzal, hogy ennek az ügynek a közvetlen sértettjei többen voltak, míg a birtoksértő egyedül volt. Miért nem éltek hát az előbbiek, birtoklásuk helyreállítása végett, önhatalommal? Miért nem bontották le a sebtében felrakott rabicfalat? E kérdésre nem lenne elégséges válasz az, hogy ezek az emberek netán nem ismerték a Ptk. rendelkezéseit, esetleg azt nem tudták eldönteni, hogy fennáll-e a 190. § (2) bekezdésében előírt feltétel.

A társadalmi élet alapvető szabályaként ősidők óta közismert, hogy önkényes birtokháborítást a birtokos nem tartozik eltűrni, és az annak elhárítá-

*Székely János* főosztályvezető, Igazságügyi Minisztérium (Budapest).

[1] Ha így történt, ez ellentétes volt az 1960. évi 11. tvr. (Ptké) 26. § (2) bek-ével, mely az I. fokú határozatot sérelmező felet peres útra utalja.

sára részéről alkalmazott önhatalom jogos. Közös birtok esetében fokozódik az öntevékeny birtokvédelem elvárhatósága azért, mert egyetlen birtokos lehet olyan személy, akiből a kellő jogtudat, elhatározó képesség vagy bátorság hiányzik, de valószínűtlen, hogy a közös birtokosok mindenike ilyen lenne; az együttes fellépés előnye viszont elhatározás-erősítő. (Az adott ügyben mindehhez a birtokkal kapcsolatos érdek sajátos volta járul, mely kizárja a hivatalos eljárásokat végigváró, türelmes attitűd elvárhatóságát.)

Lehet, hogy a sértettek között nem volt kőművesmunkához értő személy és (a „clam" elkövetés változatát tételezve fel) emiatt nem próbálták meg a frissen rakott téglafal eltávolítását. Pedig abban aligha lehetett kétségük, hogy joguk érvényesítéséhez senki sem vár tőlük iparilag szakszerű munkát. Ha netán testi erejüket érezték kevésnek a bejárat szabaddá tételéhez, rábízhatták volna ezt bármilyen alkalmi munkaerőre. Vagy talán ennek a költségét sem tudták volna előteremteni?

Valójában a birtoksérelmet szenvedők tényleges magatartása, ti. az hogy — joguk öntevékeny érvényesítését meg sem próbálva — különböző hivatalos helyekre és a tv-hez fordultak segítségért, annak a jele, hogy meggyengült, elhalványult bennük a jogtudat fentebb említett, fontos eleme. Ami pedig — kérésük nyomán — hivatalos oldalról történt, feltételezhetővé teszi, hogy a jogalanyoknál oly gyakran mutatkozó bizonytalanság összefügg azzal a bizonytalansággal, ahogyan az ilyen és hasonló szituációkat hivatali részről olykor megközelítik.

A bérházak államosítása előtt a háztulajdonos minden bizonnyal önsegélyhez folyamodott volna és igen valószínű, hogy fel is mondott volna a jogellenesen viselkedő bérlőnek.

Ám az egyes házingatlanok állami tulajdonba vételéről szóló 1952. évi 4. tvr. 1. §-ának a) pontja értelmében állami tulajdonba kerültek mindazok a magántulajdonban álló házingatlanok, amelyeket bérbeadás útján hasznosítottak.

A bérházak az államosítás után nem maradhattak kezelés nélkül. Az állami ingatlanvagyon tulajdonjoga, kezelése stb. tárgyában évekkel előbb kiadott 244/1950. (X. 1.) MT sz. rendelet 2. §-a az olyan állami ingatlanok kezelését, amelyek nem voltak állami szerv vagy vállalat használatában, „átmenetileg" a megyei tanácsok feladatai közé utalta és a kezelés elvi irányítását a pénzügyminiszterre bízta (6. §). A pénzügyminiszter 6231—8/1951. I. e. sz. rendeletével kimondta, hogy az ilyen ingatlanokat a községi (városi) tanács kezeli (2. § (2) bek.), és a kezelő feladatát a 6. §-ban akként határozta meg, „hogy az ingatlant és tartozékait használható és üzemképes állapotban tartsa, a hiányokat pótolja, a rongálásokat helyreállítsa". Gondolva arra, hogy ez a tanácsi apparátus számára túlságosan nagy feladat (pedig ez a rendelet még a bérházak államosítása előtti), feljogosította a kezelőt, hogy teendői egy részének (karbantartás stb.) ellátásával a „bérházkezelőséget" bízza meg. Ha „osztatlan" ingatlanban az állam tulajdoni illetősége az 50%-ot elérte, ez kötelező volt.[2]

Az 1952. évi 4. tvr. végrehajtásáról szóló 14/1952. (II. 17.) MT sz. rendelet 6. §-ának (1) bekezdése már általános szabályként mondta ki, hogy az állami tulajdonba vett házingatlanokat „további intézkedésig" a területileg illetékes IKV veszi kezelésbe.

A kezelő szerv feladatának az előbbiekben idézett megjelölése csak kötelezettségeket említ (állagfenntartás, hiánypótlás, helyreállítás), de — az elidegenítéstől eltekintve — nem szól a tulajdonnal járó jogosítványok gyakorlásáról. Ez is olyan kezelési stílus kialakulását mozdította elő, melyet ennek az írásnak a címe („passzivitás") jellemez.

A tulajdonos akkor, amikor a házában lévő lakásokat bérbe adja, ezzel nem mond le arról a jogáról, hogy a bérleményt károsító harmadik személlyel szemben birtokvédelmet alkalmazzon. E jogosultsága a bérlő hasonló jogosultságával összefér, azzal „egyirányú". Olyan esetben, mikor a bérlő (pl. kényelmeskedésből vagy azért, mert a jogsértővel megegyezett) nem tesz semmit a bérlemény védelmére, nyilvánvalóvá lesz a tulajdonos birtokvédő fellépésének a szükségessége, sőt felfogható az a háztulajdonosnak (mint bérbeadónak) a bérlő iránti kötelessége gyanánt is.

Esetünkben tehát — a panaszkodó bérlőknek a tanácshoz küldése helyett — gyorsabban és egyszerűbben ért volna célt az ingatlankezelőség, ha egy munkást küld a helyszínre és lebonttatja vele az önkényesen emelt rabicfalat.[3]

A rendőrök, akik hivatalos részről elsőként jártak a „tetthelyen" (és a jogellenességet nyilván felismerték), felhívhatták volna a panaszkodókat, hogy jelenlétükben — tehát rendőri oltalom mellett, bátorságosan — nyomban állítsák vagy állíttassák helyre a megsértett birtokállapotot. Ezt annál inkább megtehették volna, mert a cselekmény nemcsak polgári jogsértést valósított meg, hanem vétséget is, nevezetesen idegen vagyontárgy megrongálása útján elkövetett rongálást (Btk. 324. §).

E büntető tényállásnak kár okozása az egyik eleme. A házingatlanban vagy ennek részében nemcsak az okoz kárt, aki töri-zúzza (tehát a szó köznapi értelmében rongálja), hanem az is, aki rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná teszi. Efféle cselekménnyel szemben tehát a fellépés nem csupán a Ptk. 190—192. §, hanem a Btk. 29. § alapján is jogos. Az utóbbi törvényhely eloszlathatja az esetleges skrupulusokat azzal kapcsolatban, hogy a Ptk. csak „a birtokos" jogosítványáról beszél, mert a Btk. szerinti jogos védelem nem csupán a saját, hanem a mások javai vagy a közérdek megóvására is „jogos".

A rendeltetésszerű használatra alkalmatlanná tétel tényállási eleméhez tegyük hozzá, hogy az elfalazott „mellékhelyiség" tekintetében ez azzal a többlettel következett be, hogy a cselekmény miatt csökkent a kérdéses emeleten lévő lakások használhatósága (joggal mondható: értéke), ami egyben a ház értékcsökkenését is jelenti.

A tv-ben megszólaltatott hivatalos személyek megnyilatkozásaiból nem volt megtudható, vajon sor került-e a birtokháborító bérlővel szemben a bérleti jogviszony felmondására.

A Ptk. 441. §-ának b) pontja szerint felmondási ok, ha a bérlő „a lakókkal szemben a szocialista együttélés követelményeivel ellentétes, botrányos, tűrhetetlen magatartást tanusít",

a c) pont szerint pedig az is, ha a bérlő „a közös használatra szolgáló helyiségeket... vagy egyébként az épület állagát rongálja, illetőleg rendeltetésükkel ellentétesen használja."

Az adott ügyben a birtokháborító cselekménnyel mind a b), mint a c) pont szerinti felmondási ok megvalósult. Ami a b) pontot illeti, azt talán vitathatta volna a háborító, hogy magatartása botrányos-e, de az nem lehet kétséges, hogy az érintettek számára tűrhetetlen volt. Azt pedig a legnagyobb liberalizmussal sem lehetett róla

[2] A 4028/1949. (V. 12.) Korm. sz. rendelet 2. § szerint az 1949: X. tc. (sic!)-nek megfelelően ingatlankezelő vállalatok szerveztetnek; feladataik közé tartozik a közületi ingatlanok kezelése. (Az 1949: X. tv. a községi vállalatról szólt.)

[3] Lehet, hogy volt ilyen kísérlet (a tv. adásból nem volt megállapítható).

állítani, hogy megfelelt a szocialista együttélés követelményeinek.

Az 1/1971. (II. 8.) Korm. sz. rendelet szinte betű szerint megismételte a Ptk. fentebb idézett 441. §-át. Ez azért érdemel említést, mert a jogszabály-inflációnak az is oka, hogy egy-egy törvény (tvr., kormányrendelet) rendelkezéseit alsóbbrendű jogszabályok feleslegesen megismétlik.

A felmondási jog fegyvere igen hatható eszköz a törvényt nem tisztelő bérlő kijózanítására; többnyire elég lenne már a kilátásba helyezése is. Ha a renitens bérlő nem tudná, meg lehet vele értettni, hogy ilyen alapú felmondás nyomán bérlőből „a lakásban jogcím nélkül lakó rosszhiszemű személlyé"[4] válik, akinek kiteszik a szűrét.

Szóban-írásban mindenfelé ostorozzák a bürokratizmust, az időt-pénzt-idegeket fogyasztó felesleges eljárásokat, a törvény „tehetetlenségét".

Az állampolgár — ha igazában érzi is magát — miatta nem mer megsértett joga védelmére kelni, és (ezzel egyenes arányban) miatta fokozódik a közérdekre és mások érdekére fittyet hányó, önző elemek elszemtelenedése. Ezért a folyamatért bizonyos hivatali attitűdöket is felelősség terhel.

Az államigazgatási szerv munkássága akkor hatékony, ha a közrend (közbéke, köznyugalom) veszélyeztetése vagy megzavarása esetén sohasem éri be a „kibic" szerepével. Mikor adott esetben hatásköri vagy illetékességi korlát nem teszi lehetővé, hogy a nála tett panaszt elintézze, ne szorítkozzék a hatáskör vagy illetékesség hiányának a megállapítására, hanem — ha a panasz tárgyilag indokolt — a kompetens fórumhoz utasítás mellett — világosítsa fel a panaszost a törvény szerint esetleg igénybevehető önhatalom vagy a jogos védelem szabályairól is. A bepanaszolt személyt pedig — ha a körülmények erre módot adnak — figyelmeztesse a jogellenes magatartása esetén reá váró törvényes következményekre.

A bevezetőben leírt, konkrét esetben a helyszínre hívott kéttagú rendőrjárőr beérte az észleléssel.

A rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) Mt sz. rendelet 7. §-ának a) pontja szerint a rendőrség intézkedéseket foganatosít a megkezdett bűncselekmények véghezvitelének megakadályozása érdekében.

Lehet, hogy esetünkben a rendőrök nem ismertek fel a történtekben bűncselekményt: esetleg — folyamatos jellegét nem értékelve — a „megakadályozást" látták már tárgytalannak. Ám a rendelet 8. §-ának c) pontja a rendőrség feladatai között azt is felsorolja, hogy védje minden állampolgár vagyonbiztonságát.

Akadhat, aki ez utóbbi rendelkezést akként értelmezi, hogy a birtok zavartalansága nem vagyonbiztonsági kérdés. De az f) pont még erre az esetre is ír elő feladatot, mert kimondja, hogy a rendőrség harcot folytat (!) azon társadalomellenes jelenségek ellen, amelyek bűncselekmények elkövetését idézhetik elő.

Nem vonható kétségbe, hogy a több más bérlő elemi érdekét semmibevevő birtokháborítás társadalomellenes jelenség. Ahhoz sem kell különösebb képzelőerő, hogy az ilyen cselekménnyel létrehozott szomszédsági helyzetben felismerjük bűncselekmények potenciális forrását.

A rendőrségről szóló kormányrendelet azonban ennél is tovább megy. A 13. § (4) bekezdése szerint a rendőr előállíthatja a jogsértést elkövető személyeket azon célból, hogy hivatalosan figyelmeztesse őket a társadalomellenes magatartás abbanhagyására. Ismert jogértelmezési elv, hogy a többen bennfoglaltatik a kevesebb, tehát ha rendőr ilyen figyelmeztetés végett előállítást foganatosíthat, még inkább jogosult (előállítás nélkül) a helyszínen alkalmazni ezt a figyelmeztetést.

Ami az ingatlankezelő szerv teendőit illeti, közéjük tartozik — mint említettük — a rongálódások helyreállítása, az üzemképes állapotban tartás. A tv-ben bemutatott helyzet viszont arra utalt, hogy (enyhén szólva) e feladatok teljesítését sem siették el. Egy kezelő szervnek, mint operatív intézménynek, nem a tanácsadás, hanem az effektív tevékenység az alapvető feladata; ez utóbbinak a teljesítése esetén a panaszosnak többnyire már nincs is szüksége tanácsra. A panaszkodó lakók tanácsi feljelentésre utasítása helyett célravezetőbb lett volna nyomban intézkedni a birtoklásukat zavaró akadály eltávolítására, felmondás terhével figyelmeztetni a birtokháborítót és (eredménytelenség esetén) saját, kezelői jogon, közvetlenül fordulni a kerületi tanácshoz.

A most mondottak bizonyos mértékben vonatkoznak a kerületi tanács tevékenységére is. Nem elég a helyes határozatot meghozni; ezt a határozatot három napon belül végre is kell hajtani. Hiába van megfelelő jogszabály és hiába születik a jogszabálynak megfelelő határozat, ha „csak" a végrehajtásnál akadozik a jogrend apparátusa. Ez a megtorpanás nem használ a jogrend tekintélyének: rossz példát szolgáltat a sérelmet szenvedő állampolgárnak.

Esetünkben a késedelmet — közelebbről azt, hogy az ügy két közigazgatási fórumot járt meg (és csak másodfokú döntés után került sor végrehajtási lépésre) — az okozhatta, hogy az ügyet mint engedély nélküli „építkezést" kezelték, ezért került az építésügyi osztályhoz. Mentségül szolgálhat, hogy ritka az olyan ügy, ahol a birtokháborítás „építés" alakjában valósul meg.

Ilyen tényállásban persze a birtokháborítás a domináns elem. Ez a dominancia természetesen nem annyira szembeszökő, mint pl. egy falbontásos betörés kísérleténél, melyet bizonyosan nem kezeltek volna engedély nélküli épületbontás (építésügyi szabálysértés) gyanánt.

Vonjuk le az általánosított tanulságot: Társadalomveszélyes cselekménynél az észlelő vagy segítségül hívott hivatalos szerv akkor sem maradjon passzív, ha az érdemi elintézés nem az ő feladata. A jogsértés folytatásának illetve megelőzésének érdekében legalább figyelmeztetéssel, megfelelő esetben bizonyíték-rögzítéssel, a sértett támogatásával és az érdemi intézkedésre hivatott szerv gyors tájékoztatásával működjék közre a jogrend oltalmában.

A kényelmes passzívitás, a „nem vagyok illetékes" tétlen kijelentése olyan mentalitást tükröz, melyet mindenütt és minél előbb fel kell számolni. Az ilyen „hagyományokkal" szakító, gyors és eredményesség-orientált hivatali attitűd az, ami jogainak védelmére bátorítja a lakosság törvénytisztelő többségét, hogy élettel teljenek meg a Ptk.-nak a jogos önhatalomról szóló rendelkezései.

[4] Az 1/1971. (II. 8.) ÉVM sz. rendelet 90. § (2) bek. a) pontjának a 24/1980. (XII. 10.) ÉVM. sz. rendelet 13. §-ával megállapított szövege alapján.

*Balázs István*

## Kormánystruktúra és államigazgatási szervezet*

A francia államtanács 1985 januárjától új szekcióval, a „Vizsgálati és beszámolási" szekcióval bővült. Ez a

*Balázs István*, az Államigazgatási Szervezési Intézet tudományos munkatársa (Budapest).

* Structures Gouvernementales et Organisation Administrative; La Documentation Francaise 1986. N° 4818

szervezet — mely korábban is működött, de csak bizottságként — feladatul kapta az „első minisztertől" (minisztelnöktől), hogy elemezze azokat a kérdéseket, melyeket a kormányhatáskörök és a konkrét államigazgatási szervezet egymásnak való megfelelése felvet a gyakorlatban (pl. egyes minisztériumi osztályok más miniszter irányítása alá helyezése, a minisztériumi kabinetek, a minisztériumi főosztályok, a hivatalok munkájának minisztériumon belüli koordinációja stb.).

A kapott feladatból kiindulva a szekció úgy döntött, hogy legátfogóbb képet akkor kap a problémakörről, ha azt a szervezeti rendszer és a hatáskörök változásában ragadja meg. Az új kormányalakítás, vagy egy nagyobb kormányátalakítás az egyes miniszterek közötti konkrét hatáskörmegoszlás problémáját mindig felszínre hozza, csakúgy mint azok szervezeti konzekvenciáit. Hogy ezekben a változtatásokban mennyire játszik szerepet a politika, mennyiben a konkrét igazgatási szükségletek, vagy a tudományos igényű vizsgálatok eredményei, önmagában is fontos és meghatározó kérdés, és ez indokolja e problémakör *komplex megközelítését.*

A szekcióvizsgálat legfontosabb csomópontjai a következők voltak:

— Bár a kormánystruktúrában (hatáskörmegoszlásban és szervezetben) bekövetkezett változások gyakran hasznosak, sőt elkerülhetetlenek, de még az ilyen jellegű változások is nagy bizonytalansághoz vezetnek (a változtatások konkrét köre, ideje, költségvetési kihatásai, stb.) a gyakorlati munkában;

— Gyakran ellentmondás van azon tendenciák között, melyek szerint egyrészt törekedni kell a változtatások főbb szervezeti és eljárási szabályainak meghatározására az olyan általános vagy globális nézőpontú szervek oldaláról, mint a kormány, másrészt annak célszerűsége között, hogy az egyes miniszereknek viszonylag nagy önállóságot kell adni a saját minisztériumi szervezetük módosításában;

— Egyes általában régebbi alapítású és stabilabb minisztériumok jobban elviselik (számottevő gyengülés nélkül) a változtatásokat, mint más viszonylag újabb központi szervek;

— Alapvető ellentmondás mutatkozik a kormánystruktúraváltozások gyorsasága és az ahhoz szükséges vizsgálatok időigényessége között, mely alapján a változtatások racionalítása eldönthető lenne, vagy az optimális szervezeti rendszer kialakítható lenne;

— A hatáskörváltoztatások alkalmával nagyon nehéz egymástól igen eltérő, de egyaránt létjogosult szempontok (politikai, szervezeti, ésszerűségei, stb.) komplex figyelembevétele.

A fentiekre tekintettel a *szekció jelentése*[1] csak óvatos következtetéseket tartalmaz, és *inkább eljárási, módszerbeli kérdésekre mint konkrét javaslatokra orientált.*

### *1. A kormánystruktúra módosítási eljárásából adódó tapasztalatok*

A kormánystruktúra módosítási eljárásából általában az a tapasztalat, hogy abban a jelenleginél nagyobb *jogi kötöttségeket* kell beépíteni annak komplex folyamatába.

Ezeknek a jogi megszorításoknak pedig azt kell eredményezniük, hogy *elkerülhetőek* legyenek a hatáskört megállapító és a szervezetet szabályozó kormányzati jogi normatívák közötti *konfúziók.*

Ugyancsak elkerülendő cél a *hatáskört megállapító* jogszabályok és a hatáskört (miniszterre vagy államtitkárra) *delegáló* jogszabályok rendelkezései közötti összeütközések. Mindez azonban csak úgy valósítható meg, ha a hatásköri normák *konkrétabbak* és *világosabbak,* mint jelenleg. Ehhez azonban az is szükséges, hogy — különösen a szervezeti normák esetében — a jogi szabályozást megelőzze az *általános koncepció kidolgozása.*

Sajátos francia viszonyok között ezen előbbiekben említett célkitűzések megvalósítását célozza az, hogy a hatásköri és szervezeti normaalkotást minden esetben előzze meg államtanácsi konzultáció.

Általános igény az, hogy a kormányzati struktúra-változásokat a jelenleginél *differenciáltabb megközelítésű* és *elmélyültebb* módszerekkel kellene előkészíteni, habár ez a gyakorlatban néha *összeegyeztethetetlen* a változtatások *sürgős* jellegével.

### *2. A kormánystruktúra-változtatás irányított orientációi, annak elemei*

A kormánystruktúra változtatásában az *„első miniszter* szerepe" meghatározó kell, hogy legyen. Lényeges, hogy az „első miniszter" ezen szerepköre ellátását ún. delegált miniszterei segítségével lássa el, akik a tárcaminiszterekkel egyenrangúak.

— A kormánystruktúrát alakító miniszterelnöki funkcókat segítő interminiszteriális bizottságok közül azok szerepe igazán jelentős, melyek az első miniszter és miniszterek legközelebbi tanácsadóiból állnak. A más típusú kormánybizottságok — tapasztalatok szerint — vagy csak papíron léteznek, vagy pedig eredeti funkciójukhoz képest diszfunkcionális működést fejtenek ki.

— Az első miniszter a kormánystruktúraváltásban az eddigieknél jobban kell, hogy támaszkodjon koordinációs eszközeire.

*A kormánystruktúrán belül* vissza kell szorítani eredeti funkciójukra az úgynevezett horizontális minisztériumokat (funkcionális minisztériumok), amelyek rendeltetésük túllépésével az egész kormánytestületiség elvét veszélyeztetik azzal, hogy csúcsminisztériumként működnek.

— Meg kell szüntetni az önálló államtitkár által vezetett nem minisztériumi formában működő központi szerveket, mert létük ellentétes az alkotmánnyal, a gyakorlatban pedig felborítja a tárca és ágazati miniszteri felelősség és a kormánytestületiség elvét. Ezzel együtt ügyelni kell arra, hogy az első miniszter mellé delegált miniszteri intézmény csak kivételes legyen, a miniszter mellé delegált miniszter intézményét pedig fel kell számolni.

— Az említettek az alkotmányban tisztázatlan, *nem egyértelmű kormányzati intézmények felszámolását jelentik.*

— Meg kell akadályozni csúcsminisztériumok létrejöttét, mely sérti a miniszteri egyenlőség alkotmányos elvét. Ezzel együtt azonban az államtitkárságokat minisztériumok (kormánytag miniszterek) alá kell rendelni.

— A miniszteri hatásköröket a lehető legegyszerűbb kritériumok alapján kell meghatározni úgy, hogy a hatáskörök ellátása egy komplex államigazgatási feladatkör maradéktalan ellátására adjon módot.

*Az államigazgatás központi szervezetrendszeren belül,* lehetőleg egységesíteni kell a főigazgatóságokon belüli (főosztályokon belüli) hivatali szervezetet az egyes tárcák között. Ez szükséges az interminiszteriális kapcsolatokban.

— A szervezeti és működési szabályzatoknak világosan kell az egyes belső szervezeti egységek helyét és szerepét meghatározni.

— A lehető legnagyobb mértékben el kell határolni egymástól az igazgatási és a szakfeladatokat ellátó belső szervezeti egységeket.

— A főosztályvezetők (főigazgatók) ne alakítsanak ki maguk körül

[1] A szekció 1985. XII. 5-i ülésén fogadta el a jelentést.

kabinetet, melyek megbonthatják a hivatali hierarchiát.

— A központi államigazgatási szervek rendszere olyannak kell, hogy legyen, amely bármely egyébként egészet alkotó részegységének minisztériumok közötti átkapcsolását el tudja viselni. Ugyanakkor az egyes miniszterek alá tartozó hivatali szervezet meghatározásában az arányosságot kell szemelőtt tartani. Lehetőleg kerülni kell az egyes hivatali szervek kettős vagy többes irányítás alá helyezését.

— Általában az állami dekoncentrált területi szervek korszerűbb struktúrát alkotnak, szervezeti túlburjánzás azonban itt is tapasztalható. Ugyanakkor a helyi államigazgatási szervek (az államiak) válságban vannak.

*Konklúzióként* a vizsgálati anyagokból leszögezhető, hogy a jövőben nem kívánatos a miniszteri hatáskörök kellő megalapozottság nélküli, „sebtében" történő meghatározása, ezért a hatásköri és szervezeti normákat előzetesen kötelező államtanácsi felülvizsgálatra kellene előterjeszteni. A szervezeti változtatásoknak pedig jobban kellene meríteni a tudomány adta alternatívákból, de ehhez sűrgős szemléletváltásra lenne szükség a kormánypolitikusok részéről.

*3.* Az államtanács jelentésének második részében részleteiben foglalkozik — általános és szektorális függelékek formájában — a kormánystruktúrát terhelő konkrét problémakörökkel. Ezek legfontosabb megállapításai a következők:

— A francia kormánystruktúra változásának elemzése azt bizonyítja, hogy mindenfajta változtatás csak akkor lehet stabil és tartós, ha az annak alapjául szolgáló indokok reális igazgatási szükségletekből származnak. Ellenkező esetben egy adott politika változása azonnal ezen a változtatások következtében létrejött szervek felszámolódásához vezet.

— Az első miniszternek a jelenleginél jobban kell élni a számára intézményesen biztosított kormányzati koordinációs eszközökkel. Ezen belül különösen — a főleg kormányfőtitkársági szervezeten belül működő — elsőminiszteri közvetlen irányítású szakszolgálatoknak lehet a jelenleginél intenzívebb szerepe. A koordinációt elősegítő első miniszter mellé delegált miniszterek és államtitkárok számát és tevékenységkörét a jövőben jobban hozzá kell igazítani a kormánytag miniszterek számához, hatásköreihez. A különböző kormánybizottságok, tanácsok, bizottmányok, vizsgálóbizottságok stb. száma az elmúlt 20 év alatt megötszöröződött. Ilyen nagyszámú és szerteágazó tevékenységű testületek ellenőrzése és irányítása, ezzel együtt hatékony működése nem lehetséges. Éppen azért csak azokat célszerű továbbra is működtetni, melyek összetételüknél fogva valóban résztvesznek a kormánydöntések meghozatalának mechanizmusában.

— A központi államigazgatási szervek külső szolgálatai; azaz a területi és helyi állami szakszolgálatok száma megnövekedett, ugyanakkor nagyobb stabilitást mutatott szerkezetében, mint a központi szervek rendszere. A helyi és területi önkormányzati igazgatási kibővítésével és megerősítésével azonban szükségessé vált e szervrendszer felülvizsgálata és radikális csökkentése is.

— A francia kormánystruktúrában meghonosodott delegált miniszterek és államtitkárok intézménye a gyakorlatban felvetette ezek ellenjegyzési jogát. Az államtanács ítélkezési gyakorlata alapján minden olyan aktus érvényes és hibátlan, melyet a hatáskörét delegáló első miniszter vagy miniszter delegált minisztere vagy államtitkára ellenjegyzése nélkül hozott, még akkor is ha a tárgykör a delegált feladatkörbe tartozik. A delegált hatáskörbe hozott államtitkári vagy miniszteri döntésre a gyakorlatban ugyancsak nem szükséges a delegáló miniszter ellenjegyzése. Ez azonban alkotmányellenes, hiszen a delegált miniszter és államtitkár önálló hatáskörrel nem rendelkezik, tehát aktusai érvényességéhez a delegáló miniszter aláírása is szükséges lenne. Áthidaló megoldás lenne itt az, ha a miniszter a hatáskört delegáló jogszabályban adna általános felhatalmazást arra, hogy ellenjegyzése nélkül is adhasson ki delegált hatáskörében minisztere vagy államtitkára aktusokat. Az autonom államtitkárok helyzete azért nem okoz alkotmányos gondot, mivel az alkotmány ilyen kategóriát nem ismervén, az államtanács döntése alapján azok önálló miniszternek tekintendőek.

— A francia kormánystruktúra történetének utolsó 70 évét vizsgálva a változások alábbi tipológiája rögzíthető.

Adott ágazaton belül meglévő egy minisztériumból kettő kialakítása, vagy kettő minisztérium egyesítése; egy meglévő minisztérium hatáskörcsoportjának önállósodása majd új minisztérium formájában történő szervezeti leválása, két hasonló hatáskörcsoportú minsiztérium közötti hatáskörátcsoportosítás vagy kiegészítés; új minisztérium alakítása olymódon, hogy annak hatáskörét több, már meglévő minisztériumtól csatolják el; új minisztérium alakítása olymódon, hogy már meglévő minisztériumoktól egész főosztályokat csatolnak el szervezetileg és az ellátott hatáskörökkel együtt; új minisztérium alakítása saját szervezet nélkül olymódon, hogy az feladatkörét más minisztériumi szakszolgálatok igénybevételével láthassa el.

A jelentés függelékének szektorális részében azokat az ágazatokat vizsgálja, melyek a kormánystruktúra változásaiban a leginkább érintettek.

Ezek a: külkapcsolatok; nemzetközi kapcsolatok és együttműködés; külkereskedelem; külkereskedelem és a gazdasági-pénzügyi minisztérium kapcsolata, ipari minisztérium; a tudományos kutatási tevékenység állami irányítása; a közlekedés; a kultúra; a szociális ügyek; a közoktatás.

Az egymást váltó különböző politikát képviselő kormányok az említett területeken, illetve azok központi igazgatásában alkalmazták a legeltérőbb megoldásokat. Megalapozott — igazgatástudományi ismérvekkel is alátámasztott — egyértelműen koncepció ma sincs ezeknek az ágazatoknak az optimális szervezetű igazgatására, és ilyet az államtanács vizsgálati anyaga sem tartalmaz.

Úgy tűnik, hogy ezekben az ágazatokban a politikai akarat teljesen szabadon és gyakori változtatásokkal alakítja a központi szervezetet. Ehhez a gyakorlathoz viszonylag jól alkalmazkodott a külügyi igazgatás, mely a gyakori változtatások ellenére is stabil szervezettel és apparátussal rendelkezik, de kevésbé szerencsésnek mondható a helyzet, például a külkereskedelmi igazgatás terén, melynek gyakran még önálló létjogosultságát is megkérdőjelezik. Az államtanácsi jelentés szektorális elemzései lényegében az általános megállapítások konkrét alátámasztását szolgálják.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

*id. Trócsányi László*

**Hencz Aurél: Törekvések a közszolgálati etika kialakítására***

A szerző kétkötetes munkája a dualizmus korától 1945-ig vezeti végig az olvasót a közszolgálat főbb kédésein, különös figyelemmel a közszolgálati etika követelményeinek az irodalmi állásfoglalásokban és a jogszabályokban megnyilvánuló kívánalmára. Jóllehet történeti jellegű fejtegetésekről van szó, a bemutatott anyag ma is időszerű, mert a közszolgálati etika elvei mai napig több kérdést vetnek fel.

A közszolgálati etika háttérterülete — amint a munkából kitűnik — a közszolgálati pragmatika, amelynek létrehozásán sokat fáradoztak, mégis a tárgyalt időszakban az idevonatkozó erőfeszítések eredménytelenek maradtak.

Joggal vetődik fel tehát a kérdés, hogy miért nem sikerült ezt az átfogó rendezést létrehozni. Nézetünk szerint ezt nem lehet az egyes kormányzatok felelőtlen igérgetéseinek terhére írni. „Több-kevesebb, az állami szolgálati viszonyt érintő jogszabályt találunk ugyan számos országban, de kimerítő, a tisztviselői jogok és kötelezettségek teljességét felölelő pragmatikát alig" — olvasható a tanulmány I. kötetében (35. old.). Ha más államokban ennek útját állták a kiforratlan körülmények, úgy ez nálunk sem volt másképpen. Nem alakultak ki a közszolgálati pragmatika általánosan elfogadott elvei sem. Csak néhány példa: az előléptetések és kinevezések rendje milyen legyen, legyen-e automatikus előléptetés bizonyos évek elteltével, vagy pedig annak az elvnek kell érvényesülnie, hogy önmagában a huzamos szolgálat előléptetésre igényt nem jelent, hanem ebből a szempontból azok a személyek jönnek figyelembe, akik buzgó, önzetlen, szakmailag példás és eredményes munkásságot fejtenek ki. További vitatott kérdés volt, hogy meddig terjed a köztisztviselő engedelmességi kötelezettsége, köteles-e a felsőbbség törvénytelenséget vagy igazságtalanságot tartalmazó meghagyását teljesíteni — „a semmi korlátot nem ismerő vak engedelmesség nem méltó egy művelt állam tisztviselőjéhez" — olvasható egy múlt századi monográfiában (27. old.). Sokat vitatkoztak azon is, szabad-e a tisztviselőnek a feletteseitől eltérő politikai nézeteket vallania és ennek kifejezést adnia. Ehhez és más hasonló alapkérdések tisztázása nélkül nem is lehetett a közszolgálati pragmatika megalkotása terén eredményesen előre lépni.

A közszolgálati pragmatika megalkotása többek között azért lett volna fontos, mert annak kellett volna magában foglalnia azokat az etikai elemeket is, amelyekre a közszolgálati tevékenységnek épülnie kell. Ez természetesen nem jelenti azt — amint a szerző munkájából is kiderül —, hogy a közszolgálat egyes részletkérdéseit érintő jogszabályokban ilyen elvekkel nem találkoznánk. Így a tisztviselő a közönséggel való érintkezésben köteles előzékeny és tapintatos magatartást tanúsítani, a közösséget a hivatalos érintkezésben a lehetőség szerint határidőn belül kielégíteni (47. old.), a tisztviselők az ügyfeleknek az „illemmel párosult udvariassággal" mindenkor alapos és előzékeny felvilágosítást adjanak, ha panasz merül fel, hogy valamelyik tisztviselő a felek irányában durva magaviseletet tanúsított vagy a kért — és megengedett felvilágosítást megtagadta, e tény intést von maga után és imétlődés esetében fegyelmi vétséget képez (52. old.). Utóbbi szabályokat az állami szolgálat valamennyi ágazatára kiterjedő pénzügyminisztériumi ügyköri szolgálati szabályzat foglalta magában, tehát minden köztisztviselő tekintetében irányadó volt.

A jogi irodalmi megnyilatkozásokban olyan megállapítást is találni lehet, hogy „aki napszámos munkának tekinti hivatalos teendőit, amelyek a hivatalos órával kezdődnek és végződnek, mielőtt belekapna valamely hivatalos cselekménybe, mindig felszólításra vár, minden erély nélkül halad a szokott kerékvágásban... kétszeresen rossz tisztviselő" (27. old.). Vagy „a közigazgatási tisztviselőnek nemcsak az ügyek pontos irodaszerű elintézésére kell törekednie, hanem ismernie kell a nép gondjait és baját, a bajok orvoslásának módját, eszközeit, élnie kell lelkében annak a meggyőződésnek, hogy legfontosabb kötelessége a gondjaira bízott nép javát és jólétét minden erejével előmozdítani" — olvasható egy másik munkában (86. old.). A nemzetiségek érdekeinek figyelembe vétele sem került el az illetékesek figyelmét. „Senkinek nemzetisége nem tekinthető egyetlen hivatalra való emelkedés akadályául" — mondja a nemzetiségi egyenjogúságról szóló 1868. évi törvény és a jogi irodalomban is kifejezésre jut az a vélemény, hogy az alkalmazás általános feltételének a működési területen élő nemzetiségek nyelve ismeretének kell lennie (42. old.).

A II. kötet azért tarthat különösen érdeklődésre számot, mert három olyan személyiség munkásságát mutatja be, akik a közszolgálati etika elveinek kimunkálása terén kimagasló szerepet játszottak: Ezek: *Imre Sándor* — ahogyan a szerző mondja — a közszolgálati etika tudományának klasszikusa, *Magyary Zoltán* és *Mártonffy Károly*.

Imre Sándor pedagógus volt, előbb a szegedi Ferenc József Tudományegyetem pedagógiai tanszékének vezetője, majd 1934-től 1945 márciusában bekövetkezett haláláig a budapesti József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem pedagógiai tanszékének professzora. A kötet gondolatait a következő csoportosításban tárgyalja: a hivatal hatása a közönségre, a közösségi érzés jelentősége a közszolgálatban, a köztisztviselő felelőssége a nemzet sorsáért, közigazgatás és szociálpolitika, az emberekkel való bánás lélektani alapjai.

Magyary felismerte, hogy a közigazgatás már nemcsak a lakosság által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint utakat, hídakat, iskolákat, kórházakat stb., hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségleteik ellátásáról gondoskodik (53. old.). A közigazgatási etikát érintő megállapításait Hencz Aurél elsősorban a magyar közigazgatást átfogóan elemző monográfiája (Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje, Budapest, 1942. 675. old.) alapján mutatja be. Foglalkozik a szerző Magyarynak egyik munkatársával, Kiss Istvánnal írt tanulmányával is, amelyben a tatai járás közigazgatását elemzik és arra a következtetésre jutnak, hogy a hatóságok inkább a paragrafust látják, mint az embert, és kevésbé az eredményességet, mint inkább a jogszerűséget nézik (75. old.).

Mártonffy Károly nem tartozott a Magyary által irányított Magyar Közigazgatástudományi Intézet munkatársai közé. Kettőjük között a közigazgatás funkcióját illetően lényeges felfogásbeli különbség volt, amint erre

---

*id. Trócsányi László* tudományos főmunkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

* Budapest, 1987. MTA Államtudományi Kutatások Programirodájának kiadása, 142, 228 old.

Hencz Aurél rámutat (86. old.) Magyary egész működése alatt szembehelyezkedett azzal a felfogással, hogy a közigazgatás egészében vagy elsősorban jogalkalmazás lenne. Ezzel szemben Mártonffy a közigazgatást, mint funkciót úgy tekinti, hogy az az állami akaratot kifejező törvény és egyéb jogszabály végrehajtása, bár későbbi munkássága során (különösen A magyar közigazgatás megújulása, Budapest, 1939. 332 old. című művében) a közigazgatás szervezési feladatai is erősebb hangsúlyt kapnak. Sikra szállt a „korszerű közszolgálat" mellett, amely alatt egyszerű, áttekinthető ügyintézést, logikusan felépített közigazgatási szervezetet, szabatos jogszabályokat, és hivatása magaslatán álló köztisztviselői kart értett.

A II. kötet a közigazgatás etikai elvei jelentkezésének bemutatásával zárul a politikai küzdelmek és a jogszabályok tükrében. Itt olvashatjuk *Puky Endre,* a Közigazgatási Bíróság egykori elnökének érdeklődésre számot tartó megnyilatkozását, amely szerint az új közigazgatás új szellemű közigazgatási képzést kíván meg, és ezt nem a jogi karok, hanem az önálló közigazgatási főiskolák képesek biztosítani (155. old.).

Örömmel üdvözöljük Hencz Aurél művét, mint amely elmúlt korok nemes törekvéseinek sikeres összefoglalása, ha e törekvések nem is jártak mindig a kívánt eredménnyel. Az Államigazgatási Főiskola hallgatóinak különösen hasznos olvasmányként szolgálhat.

*Fehér Lenke*

## A bűnözés új jelenségei A bűnözés megelőzése (Vitaülés)

1987. június 5-én az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága tudományos vitaülést rendezett, melynek tárgyául a bűnözés új jelenségei és a bűnözés megelőzése szolgált. A vitaindító előadást Gödöny József, az OKKrI igazgatója tartotta, a felkért korreferensek pedig Nyiri Sándor, a legfőbb ügyész helyettese, és Szabó András, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete tudományos tanácsadója voltak. Mind a főreferátum, mind pedig a korreferátumok olyan szinvonalat képviseltek, amelyről csak a legnagyobb elismerésel nyilatkozhatunk. A referátumokat követő vita minősége is ehhez a mércéhez igazodott, a hozzászólók tartalmas, értékes gondolatokkal járultak hozzá a vitaülés sikeréhez és eredményességéhez. Az utóbbi idők egyik legszinvonalasabb rendezvényének lehettünk tanúi ezen a péntek délután az MTA Felolvasó termében.

Az ülést Herczegh Géza, az Állam és Jogtudományi Bizottság elnöke nyitotta meg, majd átadta a szót a főreferensnek.

Gödöny József rendkívül logikusan felépített, érdekes és új megállapításokat tartalmazó előadása szerkezetileg három fontosabb gondalatkört foglalt magában. Az *első* a bűnözés helyzetét, főbb jellemzőit, a *második* a bűnözés okait, meghatározó tényezőit, a *harmadik* pedig a bűnözés megelőzését és megelőzési rendszerét tartalmazta.

A bűnözés helyzetével és főbb jellemzőivel kapcsolatban az előadó kiemelte, hogy az utóbbi években a bűnözés a korábbinál nagyobb mértékben foglalkoztatja a közvéleményt, fokozottabban a társadalom érdeklődésének homlokterébe került. A lakosság széles rétegeiben tagadhatatlanul nő a bizonytalanság és a félelem a bűnözés jelenségével szemben, melynek indokai a bűnözés mennyiségi, minőségi, szerkezeti jellegzetességének megváltozásában keresendők. Tárgyi (bűncselekményi) oldalról a bűnözés szerkezeti változásaira az jellemző jelenleg, hogy a vagyon elleni bűnözésben (amely az összbűnözés 60%-a) növekedett a nagyobb kárt okozó és súlyosabb elkövetési formákat jelentő (betöréses lopás, rablás, fegyveres rablás), valamint a magasabb társadalmi veszélyességű bűncselekményfajták száma és aránya. Személyi (elkövetői) oldalról viszont az emelhető ki, hogy növekedett a bűnismétlők és visszaesők, valamint a fiatalkorú bűnelkövetők köre.

Külön is foglalkozott az előadó a szervezett bűnözés és a kábítószerfogyasztás kérdésével, mivel úgy értékelte, hogy ezek a bűnözés jellegét és minőségét erősen determinálják. Klasszikus értelemben vett — azaz nyugati típusú — szervezett bűnözés Magyarországon jelenleg még nincs. Az ENSZ és a nemzetközi szakirodalom meghatározása értelmében a szervezett bűnözés lényege, alapvető jellegzetessége az, hogy a bűnözők üzleti vállakozásként szervezik meg bűnözési tevékenységüket és szervezeti felépítésüket lényegében követi a legális vállalatok szervezeti rendszerét, a tevékenységi körök megosztását. Jellemző az is, hogy mindinkább beépülnek üzleti vállakozásokba a pénz tisztára mosása érdekében, és ott is terjesztik a kriminális módszereket. A szervezett bűnözésre utaló jelenségeknek nálunk csak kezdeti, vagy csökevényes formái léteznek. Az előadó felhívta a figyelmet, arra, hogy a bűnöző szevezetek fogalmát nem szabad azonosítani a bűnszövetség fogalmával, mert az az utóbbi önkényes, kiterjesztő értelmezését jelentené.

Az előadás második része a bűnözés okaival és meghatározó tényezőivel foglalkozva hangsúlyozta, hogy a bűnözés ott jelentkezik nagyobb arányban és ott mutat szerkezeti átalakulást, ahol a társadalmi devianciák, beilleszkedési zavarok halmozottan jelentkeznek. Ez az egyes megyék bűnözési helyzetének rangsorolásában egyértelműven kimutatható. Az is megfigyelhető, hogy bizonyos társadalmi zavarok bizonyos bűncselekménykategóriák növekedését vagy változását idézik elő. Ez a felismerés a bűnözés minőségi változásán túl a megelőzési lehetőségek kidolgozása szempontjából is jelentős.

Az előadó végül a bűnözés megelőzéséről és a megelőzési rendszerről szólt. Ennek keretében kiemelte, hogy a kutatási eredmények alapján a megelőzés csak akkor biztat eredménnyel, ha sikerül az állami és társadalmi erőfeszítések oly egységét biztosítani, amelyek központi irányítással, de a helyi adottságok figyelembe vételével is legaktuálisabb problémákra irányulnak, és ebben a körben megfelelő intézkedésre is képesek. A bűnözés megelőzése olyan komplex feladat, amelyet az állami és társadalmi szerveknek, szervezeteknek csak együttesen lehet eredményesen megoldaniuk. Az irányítás, szervezés nyilvánvalóan az állami szervekre hárul. Ezért azok a törekvések, amelyek ma mind gyakrabban jelentkeznek, és egyes megyékben, városokban az ún. bűnmegelőzési tanácsok, bizottságok létrehozásához vezetnek — a pozítiv látszat ellenére — meglehetősen kétes értékűek. Erre figyelemmel kívánatos lenne, hogy a kormányzati szervek elé került és széles egyetértéssel bíró javaslat az eredeti elképzeléseknek megfelelően jogszabályban nyerjen rögzítést és legyen jogi alapja a hazai megelőzési rendszer kiépítésének.

Gödöny József előadását követően Nyiri Sándor, a legfőbb ügyész helyettese ismertette korreferátumát, a gyakorlati bűntetőjogász szemszögéből vizsgálva a kérdéseket, értékes információkkal és gondolatokkal gazdagít-

*Fehér Lenke* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

va a téma tárgyalását. Valóban új szemléletmódot vázolt — amint a címben igérte — a bűnözés új jelenségei ellen. Rámutatott arra, hogy a gazdasági és társadalmi viszonyok változása, a jogi szabályozók módosulása egyre gyakrabban teremt olyan társadalomra veszélyes konkfliktushelyzeteket, amelyek megoldásához a büntetőjog eszközeit is igénybe kell venni. A társadalmi fejlődésnek meghatározott irányvonala, fő áramlata egyben új meg új okokat, lehetőségeket, feltételeket hoz létre egyes bűncselekmények elkövetéséhez. Az adózási rendszer radikális reformja pl. már most világossá teszi, hogy mind számarányát, mind jelentőségét tekintve a jelenleginél több gondot okoz majd az adócsalás büntetőjogi megítélése.

A bűnözés prognosztizált alakulására is tekintettel már most ki kell dolgoznunk és alkalmazásra kész állapotba kell hoznunk a szervezett bűnözés elleni küzdelem eszközeit. Hasonló a helyzet a kábítószerrel való visszaéléssel kapcsolatban is. A kábító hatású szerek használatának terjedése a nemzetközi tapasztalatok szerint megteremti a talajt a „kemény drogok" számára is. Ezért a kábítószerek illegális forgalmának és fogyasztásának útjába hatékony sorompókat kell állítani, amelyek közül a büntetőjog eszközeit sem szabad lebecsülni. Komplex egészségügyi, igazgatásrendészeti és más intézkedések mellett a kábítószerkereskedelem üldözésére hívatott nemzetközi szervezetekkel, illetve az abban érdekelt külföldi országokkal való együttműködés fokozásában keresendők azok a módszerek, amelyek az e téren jelentkező negatív tendenciát korlátozhatják és a társadalmi elviselhetőség keretei között tartják.

Az előrejelzés szerint nőni fog az elhelyezkedési gondokkal küzdő foglalkozásnélküliek részvétele a bűnözésben. A gazdasági reformok felgyorsulása óhatatlanul magával hozza, hogy a munkaerő jelentős mozgására kell számítani. A munkakerülő életmódot folytató réteget a büntető-jogalkalmazás folyamatában mindig világosan meg kell különböztetni azoktól a személyektől, akik csupán átmeneti elhelyezkedési nehézségekkel küzdenek és az ebből adódó konfliktushelyzetet próbálják a törvények megsértésével megoldani. Nem zárható ki, hogy újra tüzetes elemzés alá kell majd vennünk a munkakerülő életmód fogalmát, illetőleg azt, hogy mikor kell a munkavállalásra nem törekvő embereket közveszélyesnek tekinteni. Helyeselhető a szigorított javító-nevelő munka intézményét, mint a munkakerülő életmód elleni fellépés egyik hatásos büntetőjogi eszközét a munkakerülő életmóddal együtt járó leggyakoribb köztörvényes bűncselekményekre is kiterjeszteni.

A korreferens felhívta a figyelmet a prostitució problémáira is. Az AIDS terjedése különösen szükségessé tenné az egész jelenség állami ellenőrzés alá vonását.

A bűnözési helyzet, ha nem is számottevően, de rosszabbodott és ez negatív irányban befolyásolja a társadalom közérzetét. Meg kell tehát teremteni azt a szervezeti és intézményrendszert, amely a bűnözés minőségileg új jelenségeinek feltűnése esetén alkalmasnak bizonyulhat arra, hogy felszámolásuk gyors és eredményes legyen, és ezáltal gyakoriságuk ne haladja meg a társadalom türőképességének határait. A bűnözés tudományosan feltárt okaihoz és feltételeihez igazodó taktikát, cselekvési programot kell kidolgozni, amelyben minden állami szervnek, valamint a társadalmi szervezeteknek meghatározott feladatai lennének. A munka koordinálásának és folyamatosságának biztosítása végett magas szintű jogszabályban kellene meghatározni a bűnmegelőzés stratégiáját, alapvető elveit és szervezeti rendszerét.

Nyiri Sándor korreferátumát követően Szabó András kapott szót, akinek a tőle megszokott élvezetes, szenvedélyes stilusban előadott korreferátuma ezúttal különösen magával ragadta a hallgatóság figyelmét, ha álláspontjának egyes pontjait vitatták is. A főreferátum kiegyensúlyozott, visszafogott hangvételével látszólag szemben álló stílus ellenére, annak főbb megállapításait emelte ki, hangsúlyozta, illetve ragozta tovább. Szabó András többek között arról beszélt, hogy a témának a rendező szerv részéről történő napirendre tüzése azt jelentheti: a bűnözés kérdése megszűnik a büntetőjog *belügye* lenni, és általános jogi-, jogtudományi kérdéssé is válik. Kedvező vonás az is, hogy a vitaülés a bűnözés helyzetmegítélését az állam, a bűnüldöző szervek *hivatali* értékeléséből *társadalmi* közösségi gonddá avatja. A bűnözés teremtette viszonyok rendszerében helyes a *közbiztonság* mellett külön szerepeltetni a társadalom spontán érzelmi reakcióját, a *közbátorságot*. Annyival is inkább, mert ez nemcsak a társadalom spontán érzelmi reakciója a bűnözésre, hanem egyúttal *értékítélet* a bűnüldöző szervek munkájáról, annak hatékonyságáról és alapvetően befolyásolja a lakosság együttműködési készségét, bizalmát, ami viszont kihat a feljelentési érzékenységre.

A bűnüldözésre rendelt szervek éppen a bűnüldözés hatékonyságával és eredményességével teszik a legjobb szolgálatot a bűnözés megelőzésében. Ezért *stratégiai céltévesztés* a bűnfelderítés hatékonyságának a hiányát rendőri bűnmegelőzéssel kompenzálni. A rendőrségnek sem mentalitásával, sem képzettségével nem kompatibilis, nem fér össze a bűnmegelőzéshez szükséges szociális, politikai, pszichiátriai, szociálpszichológiai vagy pedagógiai szolgálat. A *rendőrhatósági* bűnmegelőzésnek meg kell maradnia a közrend és közbiztonság garantálásának a területén (potenciális bűntettesek ellenőrzése és a bűnalkalmak rendőri ellenőrzése), hiszen csak erre van jogosítványa. A korreferens a bűnmegelőzéssel kapcsolatban jobbító szándékú kritikai észrevételeket füzött a bűnüldöző — bűnfelderítő apparátus működéséhez és a rendőrtiszt-képzés tanulmányi programjához. Kiemelkedő jelentőségűnek tartja viszont többek között a bűnözés prognózisára, a nyomozás — bűnüldözés integrálására, valamint a körzeti megbízotti hálózatra vonatkozó monográfiákat, amelyek belügyminisztériumi kutatómunka eredményei.

A bűnözés mennyiségi növekedésével kapcsolatban Szabó András — kiegészítve a főreferátumot — felhívta a figyelmet arra, hogy a lakosságnak ugyan még 1%-át sem éri el az elkövetők száma, de az évek során ez halmozódik, kumulálódik és ilyen összefüggésben már 40—49%-os ez az arány a férfi lakosság körében. A bűnözési fertőzöttség ilyen magas foka viszont erkölcsi válsághelyzetre utal, minthogy a szükségletkielégítésnél vagy a konfliktusmegoldásnál a bűnöző alternatíva melletti döntés szinte hétköznapi választás.

A bűnözés új, minőségi vonatkozásait illetően Szabó András vitatta a főreferátum azon megállapítását, amely a szervezett bűnözés létezését elutasítja. Véleménye szerint a mi viszonyaink között nem az amerikai szervezett bűnözés modelljének a fogalommeghatározását kell alapul venni. A Belügyminisztérium megbízásából végzett kutatás munkaközössége a szervezett jellegű bűnözésről emprikus alapon az alábbi tényeket állapította meg: *1.* vannak olyan bűnözők, akik számára a bűnözés *egzisztenciális* forrást jelent; *2.* ez üzleti vállakozásnak tekinthető abban az értelemben, hogy *rendszeres jövedelemszerzést* biztosít; *3.* a sorozatbűncselekményeket váltakozó

káderállománnyal követik el, de a bűnszervezők *személyi köre állandó; 4.* a szervezett bűnözésnek nálunk nincs közös vezérkara, de a sorozatelkövetéseknek van vezető stábja; *5.* a vezető stáb tevékenységének nem csak az elkövetés megszervezése a feladata, hanem az információk megszerzése, majd a zsákmány értékesítése, biztosítása és legalizálása ún. „fehérre mosással"; *6.* a zsákmány pénzbeli ellenértékének legalizálásához a mai gazdasági rendszer jogi lehetőséget is nyújt (pl. kisvállalkozáshoz tőketársulás); *7.* némelykor egyenesen megrendelésre, a piac szükségleteinek megfelelően és annak kielégítésére követnek el bűncselekményt: *8.* létezik egy olyan személyi kör, amely *bűnöző személyi* kapcsolatokat tart fenn és ápol és ez a személyi kapcsolatrendszer célszerű munkamegosztást teremt, anélkül, hogy bűnszervezeti-formális tagságra volna szükség. Fentiek alapján Szabó András határozott véleménye, hogy létezik szervezett bűnözés, amely ugyan csak a bűnözés egy szektora és nem uralja a bűnözési mozgalmat. Éppen a kialakuló szervezett bűnözés állítja igen nehéz feladatok elé a bűnüldöző szerveket, mert elkövetési struktúrájába szervezetten építi be a felderítés eredményességének meghiúsulását.

Végezetül a korreferens szólt a bűnmegelőzés szervezeti rendszeréről, amely szerinte csak erre rendelt szakszervek működéseként képzelhető el. (szociálpolitikaként, mentálhigiénéként, a veszélyeztetettek szakgondozásaként és családgondozásként). A szakmai hozzáértést és eljárási technikát nélkülöző általános társadalmi szervek ezt a feladatot nem vehetik át, legfeljebb a közvélemény támogatását biztosíthatják a szakszervek eljárásához. Felhívta a figyelmet arra, hogy ugyanazok a társadalmi, gazdasági problémák, amelyek általános reformpolitikát tesznek szükségessé, az ebbe illeszkedő bűnüldözési és büntető politikát is elengedhetetlenné teszik.

Az előadás és a két korreferátum elhangzása után az elnök megnyitotta a vitát, átadva a szót az első hozzászólónak.

Diczig István (r. ezderes, BM) hozzászólásában méltatva a referátumok magas színvonalát, kiemelte, hogy azok a problémák új, eddig egyáltalán, vagy kellően nem exponált összefüggéseire világítottak rá, ami mind az elmélet, mind pedig a gyakorlat számára további iránymutatásként értékelhető. Hangsúlyozta, hogy a bűnüldöző szervek munkáját illetően gyakorolt építő jellegű kritikák, kifogások jogosak, de a jelenlegi helyzetben a létszámhiánnyal küzdő és nem mindig megfelelő összetételű személyi állománnyal és tárgyi feltételekkel rendelkező rendőri szervek munkaterhe olyan nagy mértékű, amely mellett előfordulhatnak hiányosságok. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy ebbe a helyzetbe bele kellene nyugodni. A bűnüldöző szervek a feladatok sokféleségét látják el, a rendfenntartás és felderítés mellett krizis-intervenciós és bűnmegelőző funkciókat is betöltenek. Ahhoz, hogy a jelenlegi feltételek mellett megfeleljenek ezeknek az elvárásoknak, kénytelenek szelektálni, súlyozni a problémák között, és megfelelő rugalmassággal, mobilitással kell koncentrálniuk hol erre, hol pedig arra a funkcióra illetve feladatra.

A szervezett bűnözés kérdésköre vonatkozásában a hozzászóló annak a határozott véleményének adott hangot, hogy a nyugati tipusú, illetve a klasszikus értelemben vett szervezett bűnözés létezéséről hazánkban még nem beszélhetünk. A Szabó András által felsorolt kritériumok közül néhány valóban felismerhető egyes bűncselekmény-csoportok vonatkozásában, de nem mutathatók ki azok a „kemény bűnözési magok", amelyre többségük, vagy még kevésbé, hogy valamennyi ismérv jellemző lehetne. Nyomatékosan hangsúlyozta, hogy legfeljebb csak a szervezett jellegű bűnözés kezdeti, csökevényes formáiról beszélhetünk. Mindez persze nem jelenti azt, hogy mellőzhetnénk e jelenségek tanulmányozását és az ellenintézkedések kidolgozásának az igénye is jogos és kívánatos követelmény. Fel kell azonban derítenünk az ilyen típusú magyarországi bűnözés fő jellemzőit valamint ki kell dolgoznunk e jelenség megfelelő elméleti fogalmát és megtalálni az alkalmazandó terminológiát.

Diczig István felszólalásában többek között kitért arra is, hogy a bűnözés megelőzése nézete szerint állami feladat, amelyet magas szintű jogszabály felhatalmazása alapján állami (tanácsi) szerveknek kell ellátniuk, a társadalmi szevek közreműködő segítségével és az állampolgárok mozgósításával. A bűnözés előrejelzése, prognózisa alapján felkészülhetünk azokra az ellenintézkedésekre, amelyek ahhoz szükségesek, hogy az előrejelzés kedvezőtlen irányait befolyásoljuk, megakadályozzuk akként, hogy kidolgozzuk a bűnmegelőzés hosszú- és középtávú komplex tervét, stratégiáját és taktikáját, az országos és helyi viszonyokra adaptálva. A bűnözés elleni küzdelemben a hosszú távra szóló gondolkodás, az előretekintés, a stratégia és a tervszerűség fokozottabb megvalósítása a korszerű és hatékony büntetőpolitika elengedhetetlen feltétele, követelménye.

Bócz Endre (fővárosi főügyészhelyettes) hangsúlyozva a bűnözés megelőzésének szükségességét és hasznosságát, annak a határozott véleményének adott hangot, hogy a jelenlegi helyzetben elsődleges feladat a tényleges bűnüldözés feltételrendszerének a javítása, akár a megelőzési feladatokkal szemben is. A mai személyi és tárgyi feltételek elégtelenek, a nyomozati munka nem megfelelő ahhoz, hogy a büntető ügyek intézése határidőben és szinvonalasan történjék. Ha ezen a helyzeten nem tudunk változtatni, akkor ez perspektivikusan csak rosszabb lesz, különösen, ha figyelembe veszszük a bűnözés emelkedését. Kitért arra is, hogy a bűnmegelőzési tanácsok munkája nem hatékony és csak a hasznosabb tevékenység elől vonja el az egyes közreműködők idejét.

Katona Géza (ny. r. ezredes, BM) hozzászólásában kiemelte, hogy a negatív társadalmi és gazdasági jelenségek olyan bűnözői csoportok létrejöttét tették lehetővé, melyek elősegítik a bűnözésnek a szervezettség irányába történő negatív fejlődését. E jelenség megelőzése, illetve megszüntetése a büntetőjogi eszközökön kívül bizonyos gazdasági, társadalmi jellegű intézkedéseket is nélkülözhetetlenné tesz.

A bűnözés megelőzésének nem elhanyagolható területe a bűnözés felderítésének a hatékonysága, de téves felfogás lenne ezt tekinteni a bűnmegelőzés kizárólagos útjának. A bűnmegelőzésen belül az állami irányítás és a társadalmi kezdeményezés nem zárja ki egymást, éppen ellenkezőleg, építeni kell a társadalmi segítségre és közreműködésre. A bűnözés megelőzése széles értelemben az állami és társadalmi szervek összehangolt tevékenysége a bűnözés okainak és a bűncselekményeket elősegítő feltételeknek a megszüntetésére, amely széleskörű gazdasági, szociális, oktatási-nevelési, egészségügyi és más intézkedések megtételét teszi szükségessé. A jövőbeli bűnözés leküzdéséhez a bűnözés általános, különös és egyes jelenségszintjein egyaránt összehangolt intézkedésre van szükség.

Déri Pál (ny. r. ezredes, BM) gazdasági viszonyaink alakulásáról, nehéz gazdasági helyzetünkről szólva, elemezte azokat a körülményeket, amelyek hozzájárulhatnak a bűnözés

emelkedéséhez, illetve szerkezeti megváltozásának előidézéséhez. Kitért a munkaerő-arányok felbomlásának okaira és a mesterséges munkaerő-hiány által kiváltott fellazulásra a munkaerkölcs területén. Mélységes felelősséggel beszélt a társadalmi értékrendszer, a társadalmi erkölcs és az egyén kapcsolatáról, annak ellentmondásairól, konfliktusairól. Az általános társadalmi erkölcs fellazulása egy bizonyos ponton túl rázúdul a bűntetőjogi normákra, és ez azt a látszatot kelti, hogy elsősorban a bűnüldözési rendszerrel van baj. A bűnüldözési rendszernek természetesen lehetnek, és minden bizonnyal vannak is hibái, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az egy nagy rendszer része, s minthogy annak anomáliái teremtik a bűnözés ok- és feltétel együttesét, illuzió lenne a problémák orvoslását ezeknek az összefüggéseknek az elhanyagolásával elképzelni, illetve megvalósítani. A társadalmi, gazdasági, kulturális és egyéb szabályozók figyelembe vétele nélkül nem lehet hatékony bűnmegelőzést kiépíteni.

A továbbiakban az előadó felvázolva a kritikus pontokat, a negatív jelenségeket és tendenciákat, kitért a bűnözés megelőzésének tartalmi kérdéseire is, végezetül pedig a megelőzési rendszer kiépítésének legoptimálisabb megoldásaira vonatkozó elképzeléseit ismertette.

Harmathy Attila (tud. tanácsadó, MTA ÁJI) hozzászólásában elsősorban arra hívta fel a figyelmet, hogy a jogsértésekkel kapcsolatban az egyes jogágak felelősségi rendszerének kiépítése és továbbfejlesztése terén jobb együttműködésre lenne szükség, tehát a másik jogágra való kitekintéssel történő gondokodásmódra. A gazdasági tevékenység pl. természetszerűen nem elsősorban büntetőjogi felelősség kérdése és nagyon óvatosan kell ezeket a problémákat kezelni, mert az erőteljes büntetőjogi beavatkozás gátolhatja a gazdasági folyamatok eredményességét. Ezzel szemben a társasági jog egyes vetületeinél és a személyiségvédelem terén okvetlenül lépni kell, tehát feltétlenül szükség lesz büntetőjogi védelemre, büntetőjogi szempontokra.

László Jenő (főosztályvezető, IM) gondolatmenete csatlakozott az előtte szóló Harmathy Attiláéhoz, amikor kifejtette, hogy hézagok és átfedések egyaránt vannak a jogágak felelősségi rendszerei között, ezért ezek felülvizsgálata és rendezése indokolt. A szabálysértési jogterület körébe tartozó problémák megvitatása és megoldása pl. jelenleg folyamatban van. László Jenő hozzászólásában megerősítette, hogy a bűnmegelőzés szervezeti rendszerének kialakítása fontos és alapvető követelmény az egységes, tervszerű, komplex bűnmegelőzési feladatok meghatározása és elvégzése szempontjából. Az Országos Bűnmegelőzési Tanács lesz hivatva ezt a tervező, koordináló funkciót betölteni.

Végezetül Herczegh Géza, az ülés elnöke zárszavában méltatta a referensek és a hozzászólók értékes gondolatait, majd megköszönve a közreműködők aktivítását és a hallgatóság szíves figyelmét az ülést berekesztette.

* * *

*Gondolatok egy vitaülés jegyzetének margójára*

A bűnözés és a társadalom sajátos viszonya hosszú ideje foglalkoztatja az elméleti és gyakorlati szakembereket a büntetőjogtudományok, a filozófia, a szociológia területén egyaránt. A bűnözés minden társadalmi formációban előfordul, mindig (bár nem kívánatos) társadalmi termék, abban az értelemben, hogy a társadalmi viszonyok szülik és tartják fenn. Rendkívüli rugalmassággal képes megújulni és átszerveződni, visszavonulni és új területet meghódítani. Mobil és innovatív mint maga a társadalom. Éppen ezért a mindenkori korszerű büntetőpolitika elengedhetetlen feltétele és követelménye, hogy tervszerűen, hosszabb távra előretekintve, megfelelő szervezettséggel válaszoljon a társadalom a bűnözés kihívására.

A bűnüldözés eszköz- és módszertanában jelentkező lemaradások, a tradicionális módszerekhez való kötődés azt eredményezi, hogy a bűnözésnek előnyt adunk, lemondunk a hatékonyság alapfeltételeiről. A bűnözés elleni fellépés sikerének a titka az elkövetett bűncselekmények lehető legteljesebb felderítésén és következetes megbüntetésén túl a megelőzés elősegítése büntetőjogi és más, társadalmi eszközökkel. A bűnözés társadalmi okainak feltárása és az okok széleskörű társadalmi összefogással való megszüntetése hozná meg az optimális eredményt. Erre tehetünk kísérletet, de ez olyan cél, amelynek teljes megvalósítása nélkülözi a realitást. Mindenekelőtt tisztában kell lennünk a bűnözés jelen helyzetével, szerkezetével, súlyponti kérdéseivel és továbbfejlődési irányaival. A ma bűnözése dinamikájának, szerkezetének, mennyiségi és minőségi jellemzőinek stb. ismeretében a holnap bűnözésének lehetséges előrejelzésére is mód nyílik. A megfelelően árnyalt alternativák a bűnözés előrejelzésében azután determinálják a megelőzési politikát, stratégiát és taktikát, felkészülten várhatók a bűnözési hullámok betörése, bekövetkezése. A bűnmegelőzés, bűnüldözés egyszóval büntetőpolitika, egy olyan védőgát szerepét kell hogy betöltse, mely az előrejelzések alapján szükségszerűen erősíthető, de amely állandó és elégséges védelmet biztosít a rendkívüli mértéket el nem érő veszélyhelyzet esetében. Az információ hatalom. A bűnözés állását tehát állandóan mérni, ellenőrizni kell, hogy megfelelően fel lehessen készülni az ellene való küzdelemre, és ne csak vaktában hadakozzunk. Ez szüntelen és tartós kontrollt, rugalmasan változó büntetőpolitikát igényel.

A bűnözés helyzetét a statisztikai adatok és becslések mellett, a lakosság közérzete, közbintonság-érzete is megbízhatóan jelzi. Egy-egy különösen veszélyes bűncselekmény elkövetésének széleskörű nyilvánosságra hozása azonban ugyanúgy megingathatja a biztonságérzetet, mint a mikrokriminalitás nagy elterjedése, tehát amikor sok ember a napi tapasztalat szintjén, akár sértettként, akár tanúként érintkezésbe kerül a bűnözéssel. Az egyes országok és népcsoportok, illetve társadalmi egységek szerint s eltérő lehet az a toleranciaszint, amely felett már tartós, az élet minőségét befolyásoló félelem alakulhat ki a társadalmi és emberi lét biztonságát illetően. Éppen ezért egy-egy nem körültekintően megszervezett, bűnmegelőzést célzó kampány, esetenként többet árthat mint amennyit használ. A bűnözés időleges vagy tartós területi áthelyeződését, átstruktúrálódását eredményezheti, és emellett még indokolatlan félelmet is kelthet. Ezt több nyugati kísérlet igazolta a közelmúltban. A kampányoknak is megvan a létjogosultságuk és hasznuk, de csak egy stabil, következetes büntetőpolitika keretébe illesztve.

A társadalom, a lakosság önvédelmi készségének a maximális kihasználására törekvés alapfeltétele a hatékony bűnmegelőzésnek. Különösen bátorítani kell az információáramlást a bűnüldöző szervek felé. Ennek előfeltétele, a lakosság és a rendőrség jó kapcsolata, a bizalmi légkör kialakítása. Igen lényeges az informális társadalmi kontroll erősítése is. Ez alá egész sor stratégia besorolható. Ilyen például az iskolában a jogismeret ok-

tatása és a rendőrség munkájával szembeni pozitív attitüd kialakítása a fiatalok körében, a defenzív magatartás mobilizálását célzó programok, mint a szomszédok figyelőszolgálatának a megszervezése, a helyi szervek bűnözés elleni terveinek koordinálása, az üzemrendészeti és más szervek bevonása a bűnmegelőzésbe. A hatékony bűnmegelőzésnek egyszerre defenzívnek és offenzívnek is kell lennie.

Sokat beszélünk arról, hogy rohamosan változó világunkban az értékek válságát éljük át olyan intenzíven, amely gyakorta azt eredményezi, hogy egyes értékek teljesen elavulnak, de nem kerül a helyükbe semmi, más értékek súlya, sorrendisége, tartalma viszont gyökeresen megváltozik. Ennek lehetünk tanúi például a munka vonatkozásában is. Hosszú ideig a munkahelyhez való hűséget fontos értéknek tekintettük, a törzsgárda-tagság elismerése, díjazása is ezt demonstrálta. Jelenlegi viszonyaink között viszont inkább rugalmasan alkalmazkodó, mobil munkaerőre van szükség, ez alapvető termelési érdek. Az értékrend megváltozása viszont csak lassan, fokozatosan megy végbe, így gyakran előfordul, hogy az átszervezések miatt munkahelyváltoztatásra kényszerülő ember esetleg ezt egyéni tragédiaként, de mindenképpen negatív élményként éli át. Ezért ezt a réteget, amely ilyen okokból átmenetileg esetleg nem áll munkába, mindenképpen külön kell választani a közveszélyes munkakerülők ténylegesen élősdi, veszélyes életmódot folytató csoportjától.

Mint ismeretes, néhány évvel ezelőtt szinte elképzelhetetlen volt, hogy szocialista viszonyok között is visszaköszön ránk a csavargó, lumpen, munkakerülő életmódot folytatók problémája. A modern kor pestisként terjes az alkoholizmus, a kábítószerélvezet, és itt az új, félelmetes betegség, az AIDS amely homo- és heteroszexuális prostitució, a kábítószerélvezet útján (közös fecskendő) világszerte veszélyeztetettséget jelent. A szervezett bűnözés előjelei is mutatkoznak, ha nem is beszélhetünk nyugati típusú, a maffiához hasonló kiterjedt, szervezett bűnöző csoportokról. A klasszikus ismérvek közül azonban több is fellelhető egyes bűnöző csoportoknál, ami azt jelzi, hogy csak idő kérdése, és a tudatosan szervezett bűnözés kiterjed, magába olvasztja a spontán bünelkövetők csoportjait. Nem szabad tehát megvárni ezt a stádiumot, hiszen a hatalmas szervezetté növő, a legális üzletekbe, gazdasági tevékenységbe befurakodó bűnöző apparátus — mint az amerikai és olasz példa is mutatja — pénzügyi befolyásánál fogva a politikai hatalmi hierarchia legmagasabb régióiba is eljut.

A társadalomtudományok feladata általában (így a büntetőjogtudományé is) hogy feltárják a társadalmi valóságot, a maga bonyolultságában és komplexitásában. Ez a valóság néha meghökkentő és nyugtalanító kérdések feltevéséhez vezet. Ezen az akadémia vitaülésen azonban nem állt meg az eszmecsere a problémák felvetésénél, hanem példás korrektséggel, önfegyelemmel, teljes felelősséggel minden referens és hozzászóló arra törekedett, hogy a megoldás lehetséges útjait felvázolja, hozzájárulva ezzel egy tervszerű cselekvési program kidolgozásához. A vitaülés igazi érdemét abban látom, hogy a tudomány, a gondolat szabadsága nem pusztán magamutogató, a bátorság látszatát keltő megnyilatkozásokban, hanem tényszerű, okfeltáró, felelős és közreműködő szerepben nyilvánult meg. Azt sugallta számomra, hogy a tudomány nem előkelő idegen, aki meghökkentő kérdéseivel és megállapításaival kápráztatja el a hallgatóságot, hanem a napi valósággal együtt élő, együtt érző jelenség, amelynek éppen ebben rejlik az ereje, haszna, és valljuk be, egyszersmind a varázsa is.

*Stipta István*

## A második miskolci jogtörténész nap (Wenzel Gusztáv emlékülés és tankönyvvita)

A Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Jogtörténeti és Jogelméleti Tanszéke — az egyetem Központi Könyvtárával karöltve — 1987. május 5-én a társtanszékek képviselőinek részvételével rendezte meg a második miskolci jogtörténész napját.

Először a 175 évvel ezelőtt született *Wenzel Gusztáv emlékkiállításának* megnyitására került sor a Selmeci Műemlékkönyvtárban. A maga nemében páratlan gazdagságú könyvtár méltó kerete volt a megemlékezésnek. Nem egyszerűen a megkapó gazdagsága miatt (ez Európa egyetlen teljes épségben, eredeti szakrendben megmaradt 18—19. századi műszaki szakkönyvtára), hanem azért is, mert a polcokon megtalálhatók a nagy jogtudós bányajogi munkái is. Akkor még — amint azt Zsámbéki László, a könyvtár vezetője is hangsúlyozta — természetes módon tartoztak össze a műszaki tudományok és az azokat kiegészítő jogi diszciplinák.

Wenzel Gusztáv munkásságának jogtudományi vetületét Ijjas József egyetemi adjunktus vázolta. Számbavette a nagyívű tudományos pálya és a sajátos egyéni életút főbb állomásait, kiemelve tárgyalapító, oktatói és tankönyvírói munkásságát. Zsámboki László a fenti gondolatokat a bányajogi kutatásokat összegző Wenzel-művek elemzésével egészítette ki.

Az első kitekintő jellegű hazai jogtörténeti tankönyv, az *Egyetemes európai jogtörténet* (Buda, 1869) szerzőjére való emlékezés után a tantárgy jelenlegi hivatalos tankönyvének, az *Egyetemes állam- és jogtörténet*-nek (Tankönyvkiadó 1984) vitája következett.

Horváth Pál egy. tanár, szerkesztő bevezetésként áttekintette az egyetemes állam- és jogtörténet 1948 utáni tananyagtörténetét. Szólt a kiadott tankönyvek és jegyzetek megírásának, megjelenésének körülményeiről. A tárgy eddigi oktatási anyagai felfogásukban, szerkezetükben, stílusukban természetesen mindig az adott időszak szellemi vetületei voltak. Így, mondjuk 1951-ben, természetes volt, hogy a tankönyv a hasonló című szovjet studium anyagának szimpla fordítása lett, és annak tekintjük azt is, hogy az egyébként sok részében ma is használható Bónis György és Sarlós Márton által írt *Egyetemes állam- és jogtörténet* (Tankönyvkiadó, 1957) tankönyv bevezető fejezetében a kor szellemét és kívánalmait erősen tükrözi. Az említett két tankönyv után változó személyi összetételű szerzői közösségek jegyzetei voltak forgalomban, míg végül 1984-ben megjelent e második, eredetét az 1969-ben megjelent egységes jegyzetre visszavezető tankönyv is. Szerkesztőjének szóhasználata szerint ez az első komparatív ihletésű, de a közelmúlt reminiszcenciáit még sok tekintetben hordozó összeállítás.

A vita résztvevőinek birálataiból a közöttünk lévő szerzők a továbbfejlesztéshez kiinduló pontokat kaphattak. (A munkaközösség tagjai közül időközben elhunyt Both Ödön és Csizmadia Andor.) Az érintett kérdéseket történeti korszakok szerinti csoportosításban ismertetem, végére hagyva a módszertani és a tudomány tárgyát érintő felvetéseket.

Az *ókor* tankönyvi anyagának terjedelme — a feudalizmussal foglalkozó részhez képest — megfelelő lenne,

---

*Stipta István* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

de a szerzők nem mindenben voltak tekintettel a középiskolai anyagra. Így felesleges átfedések, ismétlések terhelik a könyvet akkor, amikor a tananyag megírásának legnagyobb problémája a szűkreszabott terjedelem volt. A vita részvevői közül Zlinszky János egy. docens (Miskolc) hiányolta, hogy az ókortörténeti fejezet nem nyújt megfelelő alapot a római jog alkotásához. Megjegyzésre méltó, hogy a miskolci jogi karon éppen a tárgyak összhangja érdekében, didaktikai megfontolásból oktatják a római jogászok a jogfejlődés ókori keleti és görög időszakát. A rabszolgatartó társadalom államáról és jogáról szóló fejezet — igaz, a szöveg fontosságát gyengítő apróbetűs szedéssel — relatíve bő terjedelemben ismerteti egyes ókori gondolkodók (Platon, Arisztotelesz) nézeteit. Homoki Nagy Mária egy. tanársegéd (Szeged) felvetette, hogy ilyen alapon joggal várhatnánk, hogy a polgári kor ideológiájának főbb képviselőit is említse a könyv.

A szerzők alapvetően a hagyományos európai kereteket vették alapul. Így egyes régiók figyelmen kívül maradtak (pl. a nordikus jog), vagy nem kaptak jelentőségüknek megfelelő terjedelmet, mint például a Balkán. Ezt a gondolatot felvető Rácz Lajos egy. docens (Budapest) ugyanakkor elismerően szólt arról, hogy a jogcsoportrégiókra való felosztás előremutató kísérlet a korábbi, egyes országokra koncentráló megközelítéshez képest.

Többen felvetették, Kajtár István egy. adjunktus (Pécs) írásban elküldött véleményében is jelezte az *ázsiai termelési mód* kérdésének, az állami és jogi intézmények e sajátos formációbeli jellegzetességének feldolgozatlanságát.

Huszti Vilmos nyelvtanár (Miskolc) részletesen ismertette az ógörög szavak és kifejezések helyes írásmódját és bírálta a tankönyv pontatlan fogalommeghatározásait.

Valamennyi hozzászóló bírálta a tankönyv terjedelmének korszakok közötti aránytalan felosztását. A legszembetűnőbb, már a munka tudományosságát is erősen érintő hiányosság a *feudalizmusra* vonatkozó anyagrész „célszerűségi" okokból való radikális csökkentése. A szerkesztő tájékoztatta a vita résztvevőit a tananyag engedélyezése körüli nehézségekről. Kiderült, hogy az engedélyező főhatóság egyenesen azzal a feltétellel adott kiadási engedélyt, ha a könyv a polgári korral bővebben foglalkozik, és a „kevésbé hasznos" középkori anyagrész minimálisra csökken! Ez a döntés — enyiben ez a tananyag is osztotta elődei sorsát — az akkori „történelemellenes" felfogást tükrözte, és erőteljes korlátokat szabott a szerzők számára. Az alkotói közösség ezeket a korlátokat nem tudta megkerülni. A tankönyv ugyan valóban részletesen foglalkozik a polgári korral, de — mint Szita János egy. docens (Pécs) mondotta — a történelmi folyamatosság bemutatásáról a burzsoázisa által tagadott feudális korok alapos áttekintése nélkül eleve le kellett mondania. Azt sem hallgathatjuk el, hogy az egyébként is rövid feudális anyaghoz a szerző feleslegesnek tűnő általános részt írt.

E szűk terjedelem oda vezetett, hogy — mint Szita János megjegyezte — a tankönyv sommásnak ható megállapításokat is tartalmaz. (Pl. „egyre szaporodó halálbüntetés", a technika alacsony szinvonala a középkorban.) Hiányzik a középkori anyagból a feudális kor végi, polgári fejlődésre utaló mozzanat és a római jog továbbélése (Zlinszky János).

A polgári kor kidolgozására a munkatársak tág teret kaptak. A szerzőknek — és ez a szerkesztő önkritikus megállapítása volt — mégsem sikerült egységes rendszerben megközelíteniök a vizsgált időszakot. Egy átdolgozás során jobban kell törekedni az egész kort jellemző intézményi sajátosságok hangsúlyozására. Felmerült, hogy egyes fejezetek (pl. az angol részek) túl sok adatot tartalmaznak (Szita János), továbbá, hogy az USA-ra vonatkozó tankönyvi megállapítások javarészt ismert, köztörténeti anyagot ismételnek és szemléleti szempontból is felülvizsgálatra szorulnak (Kajtár István). Az amerikai jogfejlődés áttekintése is hiányos. Elhangzott továbbá, hogy orosz feudális abszolutizmus ismertetése terjedelmes, egy része kiiktatható és szerencsésebb lenne a feudális korszakba illeszteni. A német nemzettéválás folyamatának gazdasági mozzanatairól bővebben is lehetne írni (Szita János).

A *szocialista* állam és jog alapjainak áttekintése előzmény nélküli kísérlet volt. Sajnálhatjuk, hogy a tételes jogászok egyetlen képviselője sem volt jelen a tankönyv vitáján, hiszen e tekintetben a szaktárgyi igényeket ők ismerik. Ruszoly József egyetemi tanár (Miskolc) fokozottan hangsúlyozta, hogy a rendkívül szűk, heti 2 órás (!) előadási keretre figyelemmel a szocialista jog története külön speciális kollégiumként, a jövőben pedig *fakultatív tárgyként* lenne csak teljes mélységben oktatható, mindenképpen felsőbb évfolyamokon.

A vita több tudományelméleti kérdést is érintett. Samu Mihály egyetemi tanár, lektor (Budapest/Miskolc) az általánosítás igényét, az *egyetemesebb szemlélet* szükségességét hangsúlyozta. Szerinte a tudománynak, a tantárgynak és a tankönyvnek sem csupán Európával kellene foglalkoznia, hanem érintenie kellene a világ valamennyi főbb állam- és jogfejlődési irányát, tendenciáját. Álláspontja szerint e tárgy keretében az intézmények vizsgálatán túl a jog *szociológiai* megközelítésére is súlyt kellene helyezni. Bátrabban kellene alkalmazni az új kutatások eredményeit, integrálni az ázsiai termelési módról, a régióelméletekről szóló elméleti megállapodásokat. Javasolta, hogy tartsanak külön tanácskozást az egyetemes állam- és jogtörténet metodikai kérdéseiről.

A tudományos ülés résztvevői a „tankönyv vagy kézikönyv" szokásos dilemmája kérdésében egyöntetűen a *tankönyv* mellett foglaltak állást. Olyan oktatási anyagot kell a hallgatóknak adni, amely megfelelő didaktikai szempontokat érvényesít és az első éves jogtanulók számára elsajátítható. Amint Ruszoly József fokozottan hangsúlyozta: mindkét jogtörténeti tárgyat első éven oktatjuk, ezért az alkotmány- és közigazgatástörténeten túlmenő szakjogi intézményeket, melyeket részben a Római jogban, részben további tanulmányaik során sajátítanak el a hallgatók, a valóságtól elrugaszkodás nélkül a jelenleginél nagyobb mélységben aligha lehet nekik, pláne ilyen óraszámok mellett, eredményesen oktatni. A mai *közjogias* szemléleten lehet ugyan némileg módosítani, a szakjogok művelői által olykor benyújtott „igények" viszont inkább e tárgy helyzete iránti meg nem értésre vallanak.

Hajdu Lajos egyetemi tanár, szerző (Budapest) ugyancsak a realitásokra hívta fel a figyelmet. Utalt arra, hogy az egyetemes állam- és jogtörténet elvesztette propedeatikus jellegét, egy sereg más tantárgyat (pl. szociológiát, politológiát) oktatnak már, amelyek részben tudományszakunk tárgyába vágnak. Tudomásul kell azt is venni, hogy *a kis óraszám* miatt nappali tagozaton alig, levelező pedig szinte egyáltalán nincs lehetőség lényeges kiegészítésekre. Az országonkénti tárgyalás helyett *intézménycentrikus* nézőpontot javasolt. Olyan tankönyvet kell írni, amely kellően felébreszti a hallgatók érdeklődését.

Nagyné Szegvári Katalin egyetemi tanár, szerző (Budapest) a polgári alkotmányozás, ezen belül is az utolsó

száz év történelmi fejlődésfolyamatát tartotta különösen fontosnak.

A tanácskozáson elnöklő Ruszoly József vitát záró, értékelő szavai szerint a tankönyv jelenleg megfelelő alapot nyújt a tantárgy oktatáshoz, de csak a *feudális korszak* nélkülözhetetlen, kiegészítő anyagával együtt. A radikális átdolgozással, méginkább egy új tankönyv megírásával és kiadásával várni érdemes, amíg csak biztos kilátás nincs a jelenlegi lényeges meghaladására. A tanszéki *segédanyagok* jól egészíthetik ezt ki, egyszersmind alapot nyújthatnak egy jövendő tananyag fokozatos kidolgozására is.

*Hamza Gábor*

**Római jogi tankönyv vitája Szegeden***

1987. június 19-én került sor a szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Tudományos Bizottságának rendezésében a „Römisches Recht und römische Rechtsgeschichte" című NDK-ban megjelent új római jogi tankönyv vitájára, melynek Gottfried Härtel és Pólay Elemér professzorok a szerzői.

A Német Demokratikus Köztársaságban első ízben jelent meg olyan római jogi tankönyv, amelynek szerzője az NDK tudományos életének képviselője. 1949 óta ugyanis szocialista országbeli szerző tollából egyedül a lengyel Adam Wilinski „Das römische Recht" című munkája jelent meg, amely inkább az ókortörténészek és a klassszika-filológusok igényeit tartotta szem előtt. Az 1966-ban publikált könyv szerzője a római magánjog történeti fejlődését vizsgálja. Emellett — a könyv függelék részében — áttekintette a római büntetőjog és büntetőeljárási jog főbb intézményeit is. A Gercke-Norden-féle „Einleitung in die Altertumswissenschaft" című gyűjteményes munka részeként, egyik köteteként napvilágot látott munka megírásával a lublini romanista csak csekély mértékben lehetett figyelemmel a jogászok, a joghallgatók érdeklődésére. A jogász-olvasó igen hosszú időn át hiányolta az átfogó, a szocialista jogi romanisztika követelményeit szem előtt tartó tankönyvet. Härtel lipcsei történész-professzor és Pólay szegedi római-jogász professzor új tankönyvét, melynek potenciális olvasói köre elsődlegesen a jogászokból kerül ki, így egy szinte elemi erővel jelentkező igénynek tesz eleget német nyelvterületen.

A szegedi vitaülést, amelyen jelen volt Papp Ignác professzor, a szegedi kar dékánja is, megnyitó Molnár Imre tanszékvezető egyetemi docens bevezetőjében e tankönyv — amely sok vonatkozásban a kézikönyv szerepét is betölti — hézagpótló funkcióját hangsúlyozta. Rámutatott arra is, hogy a hazai jogi romanisztika számára igen nagy megtiszteltetés Pólay professzor felkérése az e munka megírásában való részvételre. Pólay Elemér társszerzősége egyúttal dokumentuma a magyar jogi romanisztika komoly nemzetközi tekintélyének.

A megnyitót követően Hamza Gábor, az ELTE tanszékvezető egyetemi tanára mondta el véleményét a tankönyvről. Nézete szerint célszerű az NDK-ban megjelent tankönyvet összevetni a Brósz—Pólay-féle, első kiadásban 1974-ben megjelent „Római jog" című tankönyvvel. A két tankönyv közötti alapvető különbség abban mutatkozik, hogy az utóbbi munka szerzői sokkal csekélyebb figyelmet fordítanak a római jog ún. külső története (első ízben Leibniz használja az „äußere Geschichte" terminus technicust) ismertetésére. A súlypontbeli eltérésre vezethető vissza az, hogy a Weimarban megjelent munka viszont a római magánjogot tárgyalja abszolute és relatíve egyaránt kisebb terjedelemben. A súlypont-különbség oka végső soron a két tankönyv olvasói körének tekintetében mutatkozó eltérésre vezethető vissza. Nem szabad ugyanis figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a „Römisches Recht und römische Rechtsgeschichte" — hasonlóan Wilinski munkájához — számot tart a történészhallgatók érdeklődésére is. Elsősorban emiatt — a hazai tankönyv mércéjével mérve — ultraproporcionális a római jog „külső történetének" bemutatása, ismertetése.

Hamza professzor szerint átfogó képet kap az olvasó az állami struktúráról. A szerzők nem egy vonatkozásban viszonylag részletesen foglalkoznak a római állam egy-egy intézményével. Így például említést nyer az i. e. 339-ből származó lex Publilia Philonis, melynek értelmében a törvényjavaslatok esetében az auctoritas patrum-ra még a népgyülési határozat elfogadása előtt szükség van. Információt kap az olvasó a politikailag igen jelentős lex Iulia municipalis-ról is. Világosan kirajzolódik az augustusi principátus lényege. Kitűnően áttekinthető a provinciák rendszere is. Talán bővebb kifejtést igényelt volna a ius Italicum. Róma államközi kapcsolatainak ismertetése körében célszerű lett volna arra utalni, hogy az augustusi principátus nem egy vonatkozásban egyfajta „szupranacionális" államnak (az újabb irodalomban ez Fabbrini nézete) tekinthető. Erénye a könyvnek az, hogy nem csupán a római eredetű intézményekre van tekintettel. Így például említést nyer a lex plusquamperfecta, ami csak lényegét tekintve római eredetű. Igen alapos a jusztiniánuszi kodifikáció „gondolati struktúrájának" (Denkstruktur) elemzése. A jogban járatos olvasó számára is igen értékesek a kodifikációval kapcsolatos fejtegetések. Igen találó az a megállapítás, miszerint a jusztiniánuszi kodifikációt az absztrakció jellemzi, ami azonban nem eredményezi teóriák születését. Részletesen foglalkoznak a szerzők a római magánjog írásos emlékeivel. Ebben a részben képet kap az olvasó a Monumentum Ancyranumról, a Fasti Capitolini-ről stb. Megfelelő módon tagolt a római jog továbbélésével foglalkozó rész. A Brósz—Pólay-féle tankönyvnél sok tekintetben részletesebben tekintik át a szerzők a továbbélés igen komplex természetű kérdését. Szó esik az Epitome-ről, a Synopsis (magna) Basilicorum-ról és a Tipucitusról. Kérdés csak az, hogy helyenként talán célszerűbb lett volna a görög eredetiben való idézés illetve utalás ezekre a jogforrásokra; így például a Tipucitus (Tipukeitos) esetében. Átfogó elemzést igényelt volna az ún. Harmadik Róma koncepció. Ugyancsak kívánatos lett volna a római jog továbbélése különböző útjainak vázlatos bemutatása Európa keleti felében. A továbbélés ugyanis egyáltalán nem differenciálatlan. Óriási különbségek mutatkoznak abban a vonatkozásban, hogy melyik közép-vagy kelet-európai országban vizsgáljuk a római jog továbbélését.

Hamza Gábor a római magánjogot exponáló rész kapcsán mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy ez a rész a tankönyvön belül proporcionálisan csekély terjedelmű. Ugyanakkor ebben a formában is alkalmas arra, hogy bemutassa a római ius privatum legjelentősebb intézményeit, konstrukcióit. A személyi joggal foglalkozó fejezet körében hiányolta azt, hogy a közös veszélyben elhaltakra vonatkozó praesumptio iuris miért nem szerepel. Terminológiai természetű problémákra utalt a jogi személyeknél. Jónak tartotta a büntetőjog bemutatását. A dologosztályozások viszonylatában néze-

*Hamza Gábor* tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

*Gottfried *Härtel*—Elemér *Pólay:* Römisches Recht und römische Rechtsgeschichte. Eine Einführung. Hermann Böhlaus Nachfolger, Weimar, 1987. 268 old.

te szerint célszerű lett a görög filozófiára is utalni, miként azt a szerzők a ius naturale és a ius gentium elemzése során teszik. Didaktikailag is helyesnek tartotta a gaiusi Institutiók rendszerének (de personis, de rebus, de actionibus) követését, ami egyúttal a történeti szemlélettel is összhangban áll. Nem tartotta anokronizmusnak a servitutes personales és a servitutes praediales terminus technicusokra utalást. Egyetértett azzal, hogy a szerzők több vonatkozásban is utaltak a továbbélésre (így a jogi személyek, a dologi jog, a jogügyleti tan stb. relációjában). Nézete szerint összességében véve korszerű, tudományos és didaktikai tekintetben egyaránt kitűnő tankönyvről van szó.

Zlinszky János, a miskolci egyetem tanszékvezető egyetemi docense hozzászólásában mindenekelőtt a tankönyv kiemelkedő nemzetközi jelentőségére utalt. A Pólay—Härtel-féle „Römisches Recht und römische Rechtsgeschichte" egy világnyelven teszi publikussá a szocialista jogi romanisztika eredményeit. Remény van arra, hogy az oktatásban ez a tankönyv az egész német nyelvterületen szerepet kap. Didaktikailag korszerűnek tartotta a tankönyvet. Az, hogy a tankönyvben a történeti rész dominál, végső soron a római jog NDK-beli jelenlegi pozíciójával függ össze. Külön értéke nézete szerint a munkának az igen részletes és több szempontra is figyelemmel lévő kiegészítő apparátus. Ennek kapcsán utalt arra, hogy kívánatos volna a Brósz—Pólay-féle tankönyv aktualizálása, ami főképpen a szekunderirodalom újabb eredményeinek beépítésével volna elérhető.

A felelősségi rendszer ismertetése véleménye szerint túlságosan vázlatos, amit még a rendelkezésre álló viszonylag csekély terjedelem sem indokol. Az újabb kiadásban mindenképpen differenciáltabb képet kell rajzolni a római felelősségi szisztémáról. Célszerűnek tartja a XII Táblás Törvény teljes szövegének — természetesen rekonstruált textusról van szó — felvételét a tankönyvbe, amely mellett az értelmező jellegű fordítás is szerepel. A római jog magyarországi továbbélésének erősen vázlatos jellegű ismertetése kapcsán megjegyezté, hogy kívánatos volna a tankönyv újabb kiadásában — többek között — Kitonich és Szegedi munkáira is utalni. Nézete szerint a terjedelmi kötöttségek sem képezhetik akadályát a továbbélés árnyaltabb és bővebb tárgyalásának. Mindenképpen szükségesnek tartotta a tankönyv arányainak bizonyos módosítását, éspedig a magánjogi rész javára, hiszen ez felelne meg a joghallgatók igényeinek. Véleménye szerint a Härtel—Pólay-féle tankönyv ebben a formájában is alkalmas a római jog bemutatására.

Maróti Egon, a szegedi József Attila Tudományegyetem Bölcsészettudományi Karának professzora a tankönyvet mint ókortörténész értékelte. Maróti professzor is igen örvendetes eseménynek tartotta a tankönyv megjelenését, ami az ókortörténészek és a római jogászok gyümölcsöző kooperálása dokumentumának tekinthető. Nézete szerint az újabb kiadásban sem volna célszerű a történeti rész lerövidítése. Maga a történeti rész összességében véve jó összefoglalása az ókortörténet legújabb eredményeinek. Didaktikai vonatkozásban is igen jónak tartotta ezt a részt. Utalt arra, hogy az újabb fefedezések igen sok ponton megerősíteni látszanak sok, korábban nem egyszer a legendák világába tartozónak ítélt eseményt. A római történetírók a modern történettudományban uralkodónak számító többségi vélemény alapján a legtöbbször hiteltérdemlő információkat adnak az Urbs és az Imperium Romanum sorsának alakulásáról. Hiányolta, hogy Härtel nem egyszer — így például a plebs eredetének egyébként igen sokat vitatott kérdésében — csak az egyes irodalmi nézeteket tekinti át, ő maga azonban nem foglal állást.

A rabszolgaság kérdésében mindenképpen differenciáltabb kép megrajzolását tartotta szükségesnek. Az archaikus kor Rómájának servusai és az ókor Kelet államainak rabszolgái között igen jelentős különbségek mutathatók ki. Célszerűnek tartotta a Leges Licinniae Sextiae árnyaltabb tárgyalását is. Így például nézete szerint az 500 iugerumnyi terület hozzávetőleg kétszáz évvel későbbi állapot visszavetítése, amire Cato senex-nek a rohodoszi-ak érdekében mondott beszéde alapján lehet következtetni. Pontatlannak tartotta azt a megállapítást, miszerint Caesar már kezdettől fogva törekedett volna a monarchia bevezetésére. Túlzottnak tartotta azt a megfogalmazást, mely szerint a rabszolgák a principátus korában — a római jog klasszikus korszaka — semmilyen módon nem lettek volna érdekeltek a termelésben. Nem szabad megfeledkezni arról, hogy például a hellén Keletről származó rabszolgák agrotechnikai ismeretei sokszor a termelés megélénkülésének alapvető feltételeit képezték. Sokkal helyesebb ilyen módon a rabszolga korlátozott érdekeltségéről írni.

Maróti Egon szerint a megfelelő korrekciókkal a tankönyv történeti része tudományos és didaktikai vonatkozásban alkalmas a római állam és társadalom fejlődésének adekvát bemutatására.

Pólay Elemér válaszában köszönetet mondott a hozzászólóknak véleményük elmondásáért. Nézete szerint is helyes volna a tankönyv újabb kiadásában az államközi kapcsolatok körében a szupranacionális állam konstrukciójára utalni. Egyetértett azzal is, hogy további finomítást igényel a római jog továbbélésének áttekintése és kívánatos a Harmadik Róma koncepció legalábbis vázlatos ismertetése. A hellén filozófia és a római magánjog intézményei kapcsolódási pontjainak részletesebb kimunkálása is célszerű. A felelősségi rendszerrel kapcsolatos észrevételre reflektálva megjegyezte, hogy az interpolációk miatt igen gyakran nagyon nehéz pontos képet nyerni a római jog felelősségi szisztémájáról. Erre vezethető vissza az, hogy az irodalomban oly nagy mértékben divergálnak ezen a területen az egyes nézetek. A tankönyv szerzőinek továbbá didaktikai szempontokra is tekintettel kellett lenniük, ami egyfajta sémák rögzítésének szükségességét jelenti. Egyetértett azzal, hogy a perjogi rész a tankönyv további kiadásaiban mindenképpen bővítésre szorul. Egyetértett a rabszolgákról rajzolt kép további árnyalásának szükségességével. Utalt azonban arra, hogy gyakran a megfelelő források hiánya miatt ez nem könnyű feladat.

A vitaülést bezáró Molnár Imre zárszavában megköszönte a jegyzetvita résztvevőinek aktív közreműködésüket. Ismételten hangsúlyozta a tankönyv megjelenésének fontosságát és utalt arra, hogy a nagy érdeklődésre tekintettel már most — a publikálást követő nem egészen fél éven belül — készül a tankönyv következő kiadása, amelynek során figyelembe lehet venni a vitaülésen elhangzott konstruktív javaslatokat is.

*Dunay Pál*

## Az egyoldalú jognyilatkozat a nemzetközi jogban*

Karcsú, ám tartalmas kötetet jelentetett meg a szovjet tudomáynos akadémia kiadója. R. A. Kalamkarjan

*Dunay Pál* egyetemi tanársegéd, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

* *R. A. Kalamkarjan:* Mezsdunarodnopravovoje znacsenyije odnosztoronnyih jurigyicseszkih aktov goszudarsztv. Moszkva, Nauka, 1984. 136 old.

könyve az első olyan szovjet monográfia, amely az egyoldalú jognyilatkozat nemzeközi jogi szerepével foglalkozik, s ez mindenképpen figyelmet érdemel.

A kérdést négy fő csoportban tárgyalja. Foglalkozik az egyoldalú jognyilatkozat leggyakrabban felmerülő fajtáival, az elismeréssel, az „igérettel", amellyel az állam új nemzetközi jogi kötelezettséget vállal, a jogról való lemondással és a tiltakozással, s általánosabb mondanivalóját is ezeknek a fejezeteknek a keretében fejti ki.

A nemzetközi jogászok körében megfigyelhető bizonyos idegenkedés az egyoldalú nyilatkozat jogkeletkeztető szerepével kapcsolatban. Ennek okai közé sorolható sokaknak az a meggyőződése, hogy a nemzetközi jog lényegében az államok megállapodásán alapul; a Nemzetközi Bíróság Statutumának 38. cikke, amely nem sorolja azt a jogforrások közé; végül szerepet játszik benne a belső — mindenekelőtt a magán — jog analogikus alkalmazása, amely több — legalább két — jogalany együttes magatartását kívánja meg jogviszonyok keletkezéséhez (64. old.). A szerző ugyan nem osztja ezt az álláspontot, mégis úgy véli, hogy az egyoldalú nyilatkozatok jogi szerepének a szokásjog az alapja. Ezzel csatlakozik azokhoz, akik nem tekintik azt önálló jogforrásnak. Érdemes azonban megjegyezni, hogy a jogforrásoknak a Statutumban meghatározott köre nem csupán az egyoldalú nyilatkozat figyelmen kívül hagyása miatt nem tekinthető kimerítőnek. Ugyanakkor el kell ismerni, hogy a szokásjogi jelleg elfogadása tette lehetővé, hogy a szerző ne legyen kénytelen megkérdőjelezni a szovjet irodalomban általánosan elfogadott akaratmegegyezési elméletet. Ha ugyanis az egyoldalú nyilatkozatot önálló jogforrásnak tekintené — ami szűk körben feltétlenül helytálló — már nem lenne általános érvényű az a tétel, mely szerint nemzetközi jogi kötelezettség csak több állam egyező akaratából keletkezhet.

Viszonylag behatóan foglalkozik elhatárolási kérdésekkel. Sok olyan nyilatkozattal találkozhatunk ugyanis, amely látszólag egyoldalú, valójában mégis fennálló vagy létrejövő szerződési kapcsolatot feltételez. Ilyen az ajánlat és annak elfogadása, a csatlakozás, a ratifikáció, a fenntartás és a felmondás. Ezeket — találóan — függő egyoldalú nyilatkozatnak nevezi. Ettől megkülönbözteti az államoknak a Nemzetközi Bíróság kötelező joghatóságát elismerő alávetési nyilatkozatát, amely csak formailag egyoldalú, hiszen azt teszi lehetővé, hogy a korábban, vagy a későbbiekben hasonlóan eljáró államokkal folyó vitát a bíróság elé lehessen terjeszteni. Nem bocsátkozik bele annak vizsgálatába, hogy ezek a nyilatkozatok mennyire hitelt érdemlőek. Hiszen köztudott, hogy a konkrét jogvita felmerülésekor az államok nem egyszer újabb — immáron valóban egyoldalú — nyilatkozatban láttak hozzá korábbi, absztrakt állásfoglalásuk minden esetben megszorító értelmezéséhez. Így járt el Guatemala a Nottebohm-ügyben, India Portugáliával folyó vitájában, s különösen szembeötlő ez két olyan esetben, amikor az politikailag is jelentősnek volt mondható, nevezetesen a Franciaország és Ausztrália, valamint Új-Zéland között a francia nukleáris kísérletek, illetve az Egyesült Államok és Nicaragua között az amerikai katonai tevékenység miatt folyó ügyben. Mindezek ékesen bizonyítják, hogy az absztrakt egyoldalú nyilatkozatok igazi értéke csak konkrét vita kapcsán mérhető.

Ismert olyan álláspont, amely egyes nyilatkozatok jogi jellegét kétségbe vonja s annak politikai jelentőséget tulajdonít. Az irodalom egy része így tekintett az Ausztria által 1955-ben vállalt semlegességre, amellyel kapcsolatban Kalamkarjan meggyőzően érvel annak nemzetközi jogi kötelező jellege mellett. Nem jut el azonban annak kimondásához, hogy az ilyen politikai nyilatkozatokat, ha a körülményekből más nem következik, minden esetben jogi kötelezettség vállalásnak kell tekinteni, hiszen csak ez járulhat hozzá a jogbiztonsághoz.

Az elismerés nemzetközi jogi jellegéről megállapítja, hogy az közel áll az olyan nyilatkozatokhoz, amelyben az állam új nemzetközi jogi kötelezettséget vállal. Hiszen az elismerés igéret jellegű, nevezetesen annak igéretét rejti magában, hogy az állam a későbbiekben nem vonja kétségbe az elismert tényt, állapotot. A szovjet jogirodalom nem foglal el egységes álláspontot abban a kérdésben, hogy az elismerés jogkövetkezményei bekövetkezhetnek-e az elismert hozzájárulása nélkül. A szerző egyaránt elfogadhatónak tartja a szerződésben és az egyoldalú nyilatkozatban történő elismerést és úgy értékeli, hogy az elismerő részéről aláírt, de nem ratifikált megállapodásban történt elismerés is hatályos, hiszen emellett tanúskodik az, hogy még egyoldalú nyilatkozatban is vállalható ez a kötelezettség. Arról pedig minden bizonnyal nem Kalamkarjan tehet, hogy az aláírt, ám ratifikálatlan szerződésekkel kapcsolatos egyéb problémákat nem tudja megoldani a nemzetközi jogirodalom.

A nemzetközi jogban csekély az olyan esetek száma, amikor valamilyen fórumnak kellett mérlegelnie egyoldalú nyilatkozatokat. Az egyik legismertebb eset az Állandó Nemzetközi Bíróság által elbírált Kelet-Grönland ügy. Ebben a norvég külügyminiszter a tárgyalások során elismerte Dánia szuverenitását Grönlandon és a bíróság ezt Norvégiát kötelező egyoldalú nyilatkozatnak tekintette. Ez kétségkívül a nyilatkozat kötelező jellegét bizonyítja. Maga az ügy azonban ennél jóval bonyolultabb. A tárgyalásokon ugyanis mintegy válaszként, Dánia elismerte Norvégia szuverenitását a Spitzbergákon. Bár ezt az utóbbit a bíróság nem bírálta el, de az egymásra tekintettel egymást követően tett címzett nyilatkozatok összefüggése miatt megfontolandó, hogy nem beszélhetünk-e a két állam szóbeli szerződéséről. Erre a szerző figyelmének ki kellett volna terjednie. A másik ismert ügy a hetvenes évek közepén a Nemzetközi Bíróság által elbírált csendesóceáni francia nukleáris kísérletek esete. Ebben salamoni döntés született, hiszen a bíróság Franciaországot feltehetőleg csak azért nem kötelezte a légköri robbantások beszüntetésére, mert utóbbi az eljárás idejében több egyoldalú nyilatkozatban vállalta, hogy áttér a föld alatti kísérletekre. Ezeket a nyilatkozatokat különböző hivatalos személyiségek tették, a köztársasági elnöktől a honvédelmi miniszterig. Ennek kapcsán fölmerül, hogy ki vállalhat kötelezettséget az állam nevében külön felhatalmazás nélkül. Kérdéses, hogy a nemzetközi szerződések jogáról 1969-ben kötött bécsi egyezmény szabályait kell-e alkalmazni, mert ebben az esetben az utóbbi személy nyilatkozatát a bíróság aligha bírálhatta volna el, márpedig figyelembe vette. Figyelmet érdemel az is, hogy Franciaország nyilatkozatait sem a bíróságnak, sem a felperes államoknak (Ausztráliának és ÚJ-Zélandnak) nem címezte, s így azok tekintetbe vétele legalábbis bírósági jogfejlesztésnek tekinthető. Végül az adott ügynek az is sajátossága volt, hogy csak a marasztalásra irányuló kérelemről „döntött" a bíróság, holott a felperesek azt is kérték, mondja ki a légköri nukleáris kísérleti robbantások jogellenességét. (Sőt, Új-Zéland keresete csak erre a megállapításra irányult). Mindezek figyelembevétele további elemzés tág terét nyitotta volna meg a szerző előtt. S míg Kalamkarjan oly alaposan elemzi

a kérdés irodalmát, ugyanez sajnos nem mondható el a joggyakorlat vizsgálatáról, ami a munka fájó hiányossága.

Az egyoldalú nyilatkozat létrejöttéhez az állam azon akaratának nyilvános kifejeződésére van szükség, hogy új nemzetközi jogi kötelezettséget kíván vállalni, illetve jogáról le kíván mondani. Címzettjét — különösen, ha általában szól az államokhoz — nem kell megjelölni. Ennek megfelelően téves az az álláspont, mely szerint elfogadásáról hivatalosan értesíteni kell a nyilatkozattevőt. Nem kétséges azonban, hogy azt úgy kell megtenni, hogy biztosítsák, minden érintett tudomást szerezzen róla. A nyilatkozat általában megtételétől kötelező, bár természetesen nincs akadálya annak, hogy az állam meghatározza kötelezettségének hatályát. Csak ez a megoldás felel meg a jogbiztonság szükségletének. Ennek kapcsán merül föl, hogy az állam mennyiben vizsgálhatja felül az egyoldalú nyilatkozatban vállalt kötelezettségét. Ha erre korlátlan lehetőséggel rendelkezik, az azt jelentené, hogy senki sem bízhat a nyilatkozat komolyságában, hiszen az állam akarata bármikor megváltozhat. A Nemzetközi Bíróság úgy vélte megoldhatónak ezt a problémát, hogy — véleménye szerint — ezek felülvizsgálatára és felmondására a nemzetközi szerződések jogának megfelelő szabályai szerint kerülhet sor, mivel a két intézmény között számos hasonlóság fedezhető fel. Ez az érvelés, sajnos, csak a teljes önkényességet küszöböli ki, de aligha nevezhető tökéletesnek. Ismeretes ugyanis, hogy a határozatlan időre kötött szerződések esetében az államok távolról sem tekintik kivételesnek a felmondás lehetőségét annak ellenére, hogy a bécsi egyezmény egyáltalán nem a bármikor bekövetkező felmondást tekinti főszabálynak. Kalamkarjan igen röviden foglalkozik a pacta sunt servandának az egyoldalú nyilatkozatokra való alkalmazhatóságával, s csak azt jegyzi meg, hogy a kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének elve — akárcsak a szerződési jogban — itt is alkalmazandó (59. old.). Pedig talán ennek részletesebb elemzése segíthetne eloszlatni az egyoldalú nyilatkozatokkal szemben megnyilvánuló bizalmatlanságot.

Vitathatatlan, hogy az egyoldalú nyilatkozatokra megfelelő eltérésekkel a szerződési jog szabályai közül igen sok alkalmazható. Mégis részletesebb vizsgálatot igényelt volna az, hogy az érvénytelenségi okok közül melyik milyen mértékben vonatkozhat az egyoldalú nyilatkozatokra. Ennél súlyosabb hiányosságnak érezhetjük azt, hogy a körülmények alapvető megváltozására, mint a nyilatkozat megszüntetésének okára a szerző szerint éppúgy lehet hivatkozni, mint szerződések esetében. Ez a lakonikus megfogalmazás további megvilágítást igényelt volna, hiszen a nemzetközi joggyakorlat legfinomabb megfogalmazásban is ingadozónak nevezhető.

A jogról való lemondás korlátozott szereppel rendelkezik a nemzetközi jogban. Egyik formája az, amikor az állam egy másik jogalany javára mond le jogáról. Erre nemzetközi megállapodásban kerül sor, s ezáltal nem tekinthető egy állam magatartásának. A másik esetben az állam anélkül mond le jogáról, hogy át akarná azt másra ruházni. Okkal fölmerülhet a kérdés, vannak-e olyan jogosultságok, amelyről az állam nem mondhat le. Volt olyan álláspont, amely az államisággal összeegyezhetetlennek tekintette a függetlenségről és az immunitásról való lemondást. Kalamkarjan — alapvetően helyesen — nem osztja ezt a nézetet, hiszen az például valamennyi államegyesülés jogszerűségét kétségessé tenné. Kétségtelen viszont, hogy behatóan kell vizsgálni az akaratnyilvánítás önkéntességét és figyelembe kell venni azt, hogy a jogról való lemondást megszorítólag kell értelmezni. A nemzetközi jogi irodalom mindeddig nem adott általános érvényű választ arra a kérdésre, mennyiben tekinthető a jog nem gyakorlása az arról való lemondásnak. A szerző álláspontja ebben az esetben is elfogadható, amikor azt írja, hogy továbbra sem „adhatunk egyetemes, minden esetre kész feleletet. Az államok magatartását minden egyes esetben konkrétan kell vizsgálni" (89. old.).

A nemzetközi kapcsolatokban, mindenekelőtt a diplomácia területén nagy számban fordul elő tiltakozás, a nemzetközi jog mégis elhanyagolja az ezzel az intézménnyel való foglalkozást. Az államok több cél megvalósítására törekedhetnek ezzel. Így a szokásjog létrejöttét ellenezhetik, illetve megakadályozhatják azt, hogy más államok gyakorlata velük szemben szokásjognak legyen tekinthető. Erre általában írásban, diplomáciai jegyzékben kerül sor, s az tartalmából következően „védekező" jellegű. Elsődleges célja valamely állam — vagy az államok csoportja — jogellenes magatartásának beszüntetése, illetve ha a magatartás a tiltakozó félnek kárt okozott, a kár megtérítésének követelése, de nem kizárt az sem, hogy az adott ország ezáltal próbáljon meg megelőzni valamilyen jogsértést, amelynek bekövetkezése fenyegeti. A nemzetközi kapcsolatok gyakorlata azzal a tanulsággal szolgál, hogy a sérelmet elszenvedett fél minden esetben tiltakozzon, hiszen annak elmulasztása alapján az a téves látszat keletkezhet, hogy beleegyezésével történt az adott lépés. Minél tovább marad el a tiltakozás, annál inkább úgy tűnhet, hogy az egyébként jogellenes magatartást a sértett jogszerűnek ismeri el. Az egyik legismertebb példa az, amikor Nagy-Britannia nem tiltakozott az ellen a módszer ellen, ahogyan Norvégia egyenes vonalakkal meghatározta parti tengerének alapvonalát a múlt század második felében. Amikor az ügy 1950-ben a Nemzetközi Bíróság elé került, az érthetően tekintette elkésettnek a mintegy hetven év késéssel bejelentett brit tiltakozást a norvég halászati övezet kiterjedésének meghatározására vonatkozóan. Ugyanakkor nincs olyan *elv* a nemzetközi jogban, ami a tiltakozást kötelezővé tenné, bár — a szerző szerint — bizonyos esetekben az állam köteles tiltakozni. Ilyennek tartja azt, amikor valamelyik olyan állam státuszát éri sérelem, amely jogi kötelezettséget vállalt az állandó semlegességre (110. old.).

Kalamkarjan úgy foglal állást, hogy csak az tiltakozhat a bekövetkezett vagy fenyegető sérelem miatt, aki annak sértettje. Ezzel kapcsolatban több pontosító megjegyzést kell tenni. Így mindenekelőtt érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy a nemzetközi kapcsolatokban távolról sem ez az elképzelés érvényesül, az államok igen gyakran tiltakoznak olyan lépések miatt, amely közvetlenül nem befolyásolja helyzetüket. Az állami felelősségről az ENSZ nemzetközi jogi bizottsága által készített tervezet pedig úgy foglal állást, hogy bizonyos magatartásoknak — például az agressziónak — amelyet a tervezet nemzetközi bűntettnek tekint, sértettje az államok közössége, vagyis ezek miatt nem csupán a közvetlen sértett, hanem bármely állam tiltakozhat. Természetesen ellenérvként felvethető, hogy a tervezet nem tükrözi a hatályos jogot, mégis meggyőzőnek tűnik az, hogy agresszió esetén nemcsak a megtámadott fél érdekei szenvednek sérelmet. Végül a szerző álláspontja még egy ponton támadható ebben a kérdésben. Az elmúlt évtizedekben sajnálatosan gyakran fordultak elő olyan esetek, amikor valamelyik állam szuverenitását olyan súlyos sérelem érte, hogy az országnak már tiltakozásra sem volt módja. Eb-

ben az esetben igen fontos, hogy más államok állást foglalhassanak a jogsértésről, még ha ez nem is befolyásolja a megtámadott helyzetét.

A szerző könyvében nem vizsgálja azt az esetet, amikor államok egyoldalú nyilatkozatából szokásjog fejlődött ki, holott ez is érdekes vonatkozása ennek a kérdésnek. Napjainkban a tengerjog szolgáltatott két ismert példát erre. Az Egyesült Államok 1945-ben tett nyilatkozata vezetett a kontinentális talapzat, néhány latin-amerikai ország állásfoglalása pedig — közvetettebb módon — a kizárólagos gazdasági övezet fogalmának kialakulásához.

E nem elsődleges jelentőségű kifogások után Kalamkarjan könyvéről megállapítható, hogy a vizsgált kérdéssel behatóan foglalkozó, alapos munka. Külön kiemelésre kívánkozik a nyugati — elsősorban francia és olasz — irodalom átfogó feldolgozása és az, hogy kizárólag szakirodalmi forrásokra hivatkozik. Ez azért is figyelmet érdemel, mert közismert, hogy a Szovjetunió is tett nagy politikai jelentőségű egyoldalú jognyilatkozatokat, például a nukleáris kísérleti robbantások moratóriumára vonatkozóan az ötvenes évek végén és — a könyv megjelenése után — 1985-ben, valamint az atomfegyver elsőkénti alkalmazásáról való lemondásról 1982-ben. Ennek kapcsán nagy mennyiségben láttak napvilágot politikai nyilatkozatok, a szerzőnek mégis sikerült a nemzetközi jogi kérdésekre összpontosítania figyelmét. Az, hogy maradtak még tisztázásra váró problémák, feltárandó momentumok, semmiféleképpen sem csökkenti a szerző munkájának érdemét.

---

Лайош Фицере:

*Институт министра и система его связей*

Статья рассматривает общие тенденции развития института министра и на основе венгерского регулирования и практики анализирует его связи с правительственным органами. Подробно рассматривает влияние политических партий на сферу действия министра, занимается типами ответственности министра (политическая юридическая ответственность и ответственность за результативность деятельности), а также организационными аспектами института министра.

Во второй части статья занимается вопросами содержания связи министра с Государственным Собранием, с Президиумим Республики, с Советом Министров и правительственными комиссиями. На основе критического анализа венгерского регулирования и практики статья содержит ряд предложений по усовершенствованию нынешнего положения.

Lajos Ficzere:

*Die ministeriale Institution und deren Verbindungsystem*

Die Studie untersucht die allgemeine Entwicklungstendenzen der ministerialen Institution und Kontakte zu den Regierungsorganen aufgrund der ungarischen Regelung und Praxis. Sie befasst sich eingehend mit dem Einfluss der politischen Parteien auf die Lage des Ministers und erörtert die Typen der Verantwortlichkeit des Ministers (politische, rechtliche und Erfolgsverantwortlichkeit) und die Organisation der ministerialen Institution. Im zweiten Teil analysiert die Studie des Verhältnis des Ministers zum Parlament, zum Presidialrat zur Regierung und zu den Regierungsorganen. Aufgrund der Kritik der ungarischen Regelung und Praxis macht der Autor mehrere Vorschläge bezüglich der Modernisierung der heutigen Lage und der rechtlichen Regelung.

Lajos Ficzere:

*The ministerial institution and ist system relations*

The paper surveys the general development trends of the ministerial institution and its relation to the governmental organs based on the Hungarian regulations and practice. It deals with the influence of political parties on the sphere of movement of the minister in details, the different types of ministerial reponsibility (political, legal and achievement responsibility) and the organisational aspects of the institution of the minister as well.

In the second part it analyses the relation of the minister to the Parliament, the Presidential Council and the government (and governmental commissions). On the basis of the critical examination of the Hungarian regulations and practice it turns out several proposals in order to improve and update the recent situation and the legal regulations related to it.

ÁRA: 55,—Ft

JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY. — A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Bizottságának folyóirata. Főszerkesztő: Dr. Halász József. Szerkesztő: Dr. Vörös Imre. Szerkesztőség címe: Budapest, I., Országház u. 30. 1014. — Telefon: 759-011/247. — Kiadja: a Pallas Lap- és Könyvkiadó Vállalat, Budapest, VII., Lenin körút 9—11. 1073. Telefon: 221-285. Levélcím: Budapest, Pf. 223. 1906. Felelős kiadó: Siklósi Norbert vezérigazgató. — Szegedi Nyomda. Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató. 87-4185. Szeged, 6720. — Terjeszti: a Magyar Posta. Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Posta Központi Hírlap Irodánál (KHI). Budapest, V., József nádor tér 1. 1900. közvetlenül vagy postautalványon, valamint átutalással a KHI 215—96162 pénzforgalmi jelzőszámra. Előfizetési díj egy évre: 660,— Ft, 1/4 évre: 165,— Ft, egyes szám ára: 55,— Ft. Megjelenik havonta. Egyes példányok beszerezhetők: Posta Központi Hírlapiroda Hírlapboltja. Budapest, 1056 Bajcsy-Zsilinszky u. 76.

HU ISSN 0021—7166

INDEX 25422

Fq 5003 F/ET

XLII. új évfolyam 12. szám Budapest, 1987. december hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

KÖZGAZ... MARX KÁROLY ...NYI EGYETEM
Telefon: 176-827 Telex 224186 mkke h
1828 Budapest 5. Pf.: 489

TARTALOM

TÖRŐ KÁROLY
Hogyan védi jogunk a szabadságot? ... 631
HORVÁTH TIBOR
Megjegyzések a büntetőpolitika és a büntetési rendszer összefüggéseiről ... 639
KOVACSICSNÉ NAGY KATALIN
A szabálysértési eljárás és az elzárás büntetés alakulása ... 643
PRUGBERGER TAMÁS
A szövetkezetek jogi szabályozásának lehetősége egy egységes vállalati törvény keretében ... 647
EIGNER JÓZSEF
A végrendeleti közreműködésről de lege lata és de lege ferenda ... 654
BAJORY PÁL
Bizonyítás a római jogban ... 658

Szemle

BORISZ SZPASZOV
A Nemzetgyűlés állandó bizottságainak fejlődése a Bolgár Népköztársaságban ... 666

Jogirodalom—Jogélet

BURIÁN LÁSZLÓ—TÖRÖK GÁBOR
Az első svájci-magyar jogásznapok Veszprémben ... 669
PÓLAY ELEMÉR
A modern magánjog római jogi gyökerei ... 670
Jobbágyi Gábor: „A gyógyító tevékenység újabb polgári jogi vonatkozásai, különös tekintettel a személyiségi jogi és felelősségi kérdésekre" c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitájáról (CZUGLERNÉ IVÁNY JUDIT) ... 672
TAKÁCS ALBERT
A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere ... 675
Dr. Gyertyánffy Péter-Perjés Sándor: A szoftver szerzői jogvédelméről magyarul (VIDA SÁNDOR) ... 678
SHIN OIKAWA
A jog és a szokás konfliktusa Japánban ... 678

*СОДЕРЖАНИЕ: Карой Тёрё:* Как защищает наше право свободу? — *Тибор Хорват:* Замечания о взаимосвязях между уголовной политикой и системой наказания — *Каталин Ковачич-Надь:* Рассмотрение дел об административных правонарушениях и развитие наказания в виде ареста — *Тамаш Пругбергер:* Возможность правового регулирования кооперативов в рамках единого закона о предприятиях — *Йожеф Эйгнер:* Участие по завещанию de lege lata и de lege ferenda — *Пал Баиори:* Доказательство по римскому праву — *ОБЗОР: Борис Спасов:* Развитие постоянных комиссий Национального Собрания в НРБ — *ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА—ЮРИДИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ: Ласло Бурян—Габор Тёрёк:* Первая встреча швейцарских и венгерских юристов в г. Веспрем — *Элемер Полаи:* Римскоправовые корни современного частного права — Обсуждение кондидатской диссертации Габора Йоббадьи на тему »Новые гражданско-правовые аспекты лечебной деятельности, с особым учетом вопросов о правах и ответственности личности« *(Юдит Циглер-Ивань)* — *Альберт Такач:* Система защиты прав административным правосудием — Дьентьянфи Петер—Перйеш Шандор: Об охране защиты авторских прав софтвера — на венгерском языке *(Шандор Вида)* — *Шин Оикава:* Конфликт между правом и обичаем в Японии.

INHALT: *Károly Törő:* Wie unser Recht die Freiheit schützt? — *Tibor Horváth:* Einige Bemerkungen zum Zusammenhang der Strafpolitik und den Strafsystems — *Katalin Kovacsics—Nagy:* Das Ordnungswidrigkeitsverfahren und die Gestaltung der Haftstrafe — *Tamás Prugberger:* Die Möglichkeit der Regelung der Genossenschaften im Rahmen eines einheitlichen Gesetzes über des Unternehmen — *József Eigner:* Über die testamentarische Mitwirkung de lega lata und de lege ferenda — *Pál Bajory:* Die Beweisführung im römischen Recht — REVUE: *Boris Spasov:* Die Entwicklung der ständigen Komissionen der National-versammlung in der Bulgarischen Volksrepublik — RECHTSLITERATUR—RECHTSTHEORIE: *László Burián Gábor—Gábor Török:* Die erste schweizerische-ungarische Juristentagung in Veszprém — *Elemér Pólay:* Die Wurzeln des römischen Rechts im modernen Privatrecht — Gábor Jobbágyi: Zur Debatte der Kandidatsdissertation „Neuere zivilrechtliche Aspekte der Heilbehandlung, mit besonderer Hinsicht auf die persönlichkeitsrechtliche und schuldrechtliche Fragen *(Judit Czugler Ivány) Albert Takács:* Das System des verwaltungsrechtlichen rechts Schutzes — Péter Gyertyánfy—Sándor Perjés: Über das urheberrechtlichen Schutzes der Suftware — ungarisch *(Sándor Vida)* — *Shin Oikawa:* Der Konflikt des Rechts und der Gewohnheit in Japán.

CONTENTS: *Károly Törő:* How the freedom is protected by our law? — *Tibor Horváth:* Remarks on the relations between criminal policy and criminal systems — *Mrs. Kovacics Katalin Nagy:* The development of offence procedure and loss of liberty punishment — *Tamás Prugberger:* The possibility of legal regulation of co-operatives in the framework of a uniform law of enterprises — *József Eigner:* Co-operation at the last will de lege lata and de lege ferenda — *Pál Bajory:* Evidence in the Roman law — REVIEV: *Boris Spassov:* The development of permanent committees of the National Assembly in the People's Rebublic of Bulgaria — LAW LITERATURE — LAW LIFE: László Burián-Gábor Török: The first Swiss-Hungarian jurists' days in Veszprém — *Elemér Pólay:* The Roman law roots of the the modern private law; On the open debate of the doctoral theses of Gábor Jobbágyi, titled „The new civil law aspects of medical activity, particularly concerning the personal rights and liability problems" *(Mrs. Czugler Judit Ivány)* — *Albert Takács:* The system of administrative court protection of rights — Dr. Péter Gyertyánffy—Sándor Perjés: The copyright protection of software — in Hungarian *(Sándor Vida); Shin Oikawa:* Shin Oikawa: The conflict of law and custom in Japan.

XLII. új évfolyam 12. szám Budapest, 1987. december hó

# JOGTUDOMÁNYI KÖZLÖNY

Tudományos folyóirat

MARX KÁROLY KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI EGYETEM Központi Könyvtára Telefon: 176-827 Telex: 224186 mkke h 1828 Budapest 5. Pf.: 489

*Törő Károly*

## Hogyan védi jogunk a szabadságot?

### *1. Beszélhetünk-e szabadságjogokról*

Közkeletű felfogás szerint a szabadság felismert szükségszerűség.[1] Ez a meghatározás nem kielégítő, mert valójában a szabadság tagadását jelenti. E felfogás valóságos értelme szerint a szabadság csak látszat, a szükségszerűség tükröződése tudatunkban. A szabad akaratnak, az ember szabad tevékenységének nincs valóságos szerepe a szükségszerűen érvényesülő, az előre elrendelt, pontosan kiszámítható események, folyamatok alakulásában. Ez az értelmezés a vulgáris materialista szélsőséges determinizmus elvéből fakad, a newtoni fizika mechanikus alkalmazása a társadalmi mozgások területére. Ez a *szigorú determinizmus napjainkban már a természettudományok területén is ingataggá vált.* Az atomfizikai jelenségek körében sem beszélhetünk a szó eredeti értelmében az események (folyamatok) determinizmusra jellemző természeti törvényszerű meghatározottságáról.[2] A mechanikus determinizmus a biológia területén sem egyértelmű rendezési elv. Gondoljunk csak a genetikai mutációkra. Az új tudományos elméletek tagadják pl., hogy a gének előre teljesen egyértelműen meghatároznák — variációk lehetősége nélkül — az emberi és az állati szervezet alakját, felépítését.[3] Különösen aggályos a mechanikus determinizmus elveinek az egyértelmű alkalmazása a társadalmi mozgásokra, folyamatokra.

*A társadalmi mozgás, a társadalmi folyamat nem minden vonatkozásban szükségszerű, nem előre elrendelt,* kiszámítható. A társadalmi folyamatokat sajátos társadalmi törvényszerűségek alakítják, amelyek soha nem lehetnek azonosak az egzakt természeti törvényekkel. Ezeknél — szűkebb vagy tágabb körben — mindig érvényesül az eltérés lehetősége, a különböző cselekvési módok közötti választás megengedése. Lényegében ezt jelenti a szabadság.

Meghatározott körben és keretek között az előre pontosan kiszámíthatótól, az előre elrendelttől való eltérés lehetősége, a különböző cselekvések, cselekvési módok közötti választás a személyiség érvényesítésének a feltétele, és az ezzel szorosan összefüggő társadalmi lét tartozéka. Ez a titka és mozgató rugója a haladásnak, a fejlődésnek, *az emberi személyiség és a társadalmi lét változékonyságának,* és csak ez lehet bármiféle felelősség alapja. Emberi mivoltunk alapvető jellemzője ezért a szabad akarat és ennek érvényesítése az ember társadalmi megnyilvánulásaiban.[4]

Elsősorban alkotmányjogi, államjogi szempontból, de polgári jogi értelemben is gyakran beszélünk, írunk az ún. *szabadságjogokról.* Indokolt ezért megvizsgálni, hogy a jog számára valójában mit jelent a szabadság, egyáltalán jognak, jogintézménynek, jogi kategóriának tekinthető-e.

Közkeletű felfogás szerint a jog tárgyi értelemben a személyek külső magatartásának a befolyásolására irányuló — szükség esetén kikényszeríthető — állami akarat. A jog alanyi értelemben azt jelenti, hogy az állami akarat által célzott magatartás gyakorlása illetve követelése meghatározott személy érdekeltségétől, illetve rendelkezésétől függ.[5]

A szabadság sem alanyi, sem tárgyi értelemben nem jog. A szabadság nem az állami akarat érvényesítését jelenti; anélkül annak ellenére, attól függetenül is érvényesülhet, sőt az állami akarat legtöbbször korlátozza a szabadságot. A szabadság tudati és tevékenységi értelemben egyaránt az ember élettevékenységének a megnyilvánulási módja, megfelelő korlátok között az emberi — társadalmi és természeti — lét nélkülözhetetlen feltétele, az emberi személyiség eleme,

---

*Törő Károly* tanácsvezető bíró, Legfelsőbb Bíróság (Budapest).

[1] Vö. *Szerző:* Személyiségvédelem a polgári jogban, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1979. 221. old.

[2] Többé nem beszélhetünk a szó eredeti értelmében az események (folyamatok) természeti törvényszerű meghatározottságáról. Az atomfizika területén észlelt jelenségek magyarázatára született ún. kvantum elmélet arra kényszerít, hogy a törvényeket statisztikus törvényként formulázzuk, és a determinizmust elvileg elvessük. — Werner *Heinsenberg:* Válogatott tanulmányok, Gondolat, Bp. 1967. 45—46. old.

[3] Lásd Gerald M. Edelmann elméleti kutatásait. Ismerteti Israel *Rosenfield:* The New-York Rewiew of Books, 1986. X. 9.

[4] Az ember magát és élettevékenységét akarata és tudata tárgyává teszi, *Marx* K.: Gazdasági-filozófiai kéziratok 1844-ből, 5. old.

[5] A jog alanyi és tárgyi értelmére lásd a régebbi magyar jogi irodalomban: *Szászy* István: A magyar magánjog általános része, I. kötet, Bp. 1947. 2—3. old., az újabb jogi irodalomban: *Asztalos* László: A polgári jogi szankció, Akadémiai Kiadó, Bp. 1966. 78—83. old.

ugyanúgy mint az ember fizikai létének a feltételét jelentő élet, egészség, testi épség vagy az ember külső megjelenése: képe és hangja. A szabadság jogon kívüli kategória, nem jog, hanem a személy létfeltétele,[5/a] mint a napfény, a levegő. Nem is tartozhat a személy kizárólagos rendelkezési körébe, nem ruházható át, nem lehet róla a személyiség sérelme nélkül lemondani.

Mindez mégsem jelenti, hogy a szabadság teljesen független a jogtól, hogy a jog számára közömbös. A jog — társadalmi célkitűzéseinek megfelelően — sajátos eszközeivel befolyásolja a szabadság érvényesülését: részben elősegíti, részben korlátozza.

A jog szabályrendszerével, az emberi akaratot és cselekvést befolyásoló mechanizmusával mindig valamilyen jogon kívüli, létében a jogtól független, az emberi, társadalmi szükségletkielégítést szolgáló vagyoni vagy eszmei (erkölcsi, személyiségi) érték megvalósulását, létrejöttét, védelmét vagy — ennek érdekében más ellentétes érték (érdek) — érvényesülésének a korlátozását szolgálja, közvetett módon: meghatározott emberi magatartás előírásával, és — a lehetőség határai között — kikényszerítésével. Ilyen jogi védelemben részesülő, a jogi védelem illetve a jogi korlátozás közvetett tárgyaként szereplő, de alapjaiban a jogtól független eszmei érték a szabadság, hasonlóan más személyiségi értékekhez, mint az élet, egészség, testi épség, az ember híre, becsülete. A szabadság tehát nem jog, hanem közvetett jogtárgy. Hasonlóan ahhoz, ahogyan a dolog — pl. a földrészlet, az épület — csupán a tulajdonjog illetve a tulajdoni korlátozás közvetett tárgya, de nem azonos a tulajdonjoggal.

A jogi védelem, illetve a jogi korlátozás csak az ember külső megnyilvánulásaira irányulhat, mert a jog eszközeivel csak ez ragadható meg és befolyásolható. Ezért soha nem maga a szabadság, csupán annak a külső megnyilvánulása lehet a jogi védelem és jogi korlátozás közvetett tárgya.

A szabadság eredeti értelemben az emberi akarat, emberi cselekvés viszonylag korlátozásmentes megnyilvánulása. A jog viszont korlátozó rendelkezéseivel kívánja befolyásolni az emberi akaratot, alakítani az emberi magatartást. Ezért úgy tűnik hogy a jog és a szabadság egymással ellentétes fogalmak, a jog — korlátozó szerepénél fogva — látszólag közvetlenül nem segíti, hanem gátolja a szabadság érvényesülését. Az az önellentmondónak látszó helyzet tapasztalható, hogy a jog a szabadság érvényesülését a szabadság korlátozásával segíti elő. Ez az ellentmondás valójában a szabadság lényegéből fakad. A szabadság magában hordja létének a tagadását is. A korlátozásmentes szabadság megvalósíthatatlan, mert a legnagyobb önkény forrása lenne, így mindenféle szabad cselekvési lehetőség megsemmisülését eredményezné. Egyesek szabad cselekvésének a megvalósulásához ezért sokszor szükség van mások cselekvésének a korlátozására.

A jognak ezért a szabadság előmozdításában csak közvetett szerepe van, egyesek szabad cselekvésének a korlátozásával használható fel mások szabadsága érvényesülésének az elősegítésére. Tiltja, hogy bárki, bármilyen tevékenységével mást külön jogszabályi felhatalmazás nélkül illetéktelenül akadályozzon, gátoljon a szabadságában. Mások szabadsága érvényesítésének az elősegítésén kívül a szabadság korlátozására kerülhet sor egyéb személyiségi értékek védelmében, illetőleg más közérdekű feladat segítésében. A szabadság érvényesítésének a jogi korlátokon kívül egyéb — természeti, társadalmi — korlátai is vannak. A szabadság valójában az emberi akarat érvényesülésének, az ember szabad választásának a természeti, társadalmi és jogi korlátok által megszabott határát jelenti.

Tekintettel arra, hogy a szabadság az emberi személyiség létfeltétele, nélkülözhetetlen eleme, természeti és társadalmi lényegéhez tartozik, az emberi szabadság jogszabályi korlátozása csak kivételes lehet és csak alapvető társadalmi érdekek védelmében történhet. A jog kényszerítő szerepe egyébként is csak eszköz jellegű, a jog rendeltetése soha nem lehet a kényszer öncélú alkalmazása, az elnyomás, az erőszak, az öncélú hatalomgyakorlás. Az emberi szabadságot kivételesen közérdekből korlátozó rendelkezésekkel szemben is biztosítani kell a szabadság primátusát. Az embert soha nem lehet teljesen megfosztani szabadságától. Ezt még a bűncselekmény miatt alkalmazott szabadságvesztés büntetés sem eredményezheti. Egyébként is elképzelhetetlen és megvalósíthatatlan volna bárkinek mindenféle magatartását előírni, őt a szabad cselekvés minden lehetőségétől megfosztani, mintegy gépalkatrésszé lefokozni. Ilyen természetileg és társadalmilag lehetetlen célkitűzést a jog nem támaszthat.

Látszólagos ellentmondás fakad abból is, hogy meg szokás különböztetni egymástól az ún. személyes szabadságot és a lelkiismereti szabadságot bár ezek sem elméletileg, sem gyakorlatilag élesen nem különíthetők el, hiszen csupán ugyanannak a jelenségnek a két egymástól elválaszthatatlan oldalát jelentik. Ellentmond, hogy a lelkiismereti szabadság a belső oldal, bár valójában a külső világban tükröződik; a személyes szabadság külső megnyilvánulást jelent, de belső lényeg megnyilvánulása.

### 2. *Ellentmondások a sajtószabadság értelmezésében és alkalmazásában*

A sajtószabadság kérdésével régóta és sokat foglalkoztak politikai, jogi és művelődésügyi szempontból. Sokszor volt politikai kérdés, sőt forradalmi célkitűzés. Pedig a sajtószabadság tartalmilag nem is tekinthető önálló szabadságformának. Valójában csupán a lelkiismereti szabadság egyik megnyilvánulási módja.

A lelkiismeret az ember belső tudattartalma, ezért a jog által nem értékelhető. A lelkiismeret körébe vonható gondolat, vélemény, hit jogi eszközökkel megragadhatatlan, csak akkor kerülhet kapcsolatba a joggal, ha a személy számára külső világban érvényesül. A jogi védelem illetve a jogi korlátozás csak a gondolatközlésre, a véleménynyilvánításra, a hitvallásra vonatkozhat.[6]

A gondolatközlés (tényadatközlés) és véleménynyilvánítás sajátos közvetett, személytelen közvetítő eszközei a könyv, a sajtó, a film, egyéb kép- és hangrögzítés és távközlés. Ezeknek a személytelen eszkö-

[5/a] Ezzel függ össze, hogy a klasszikus természetjogban a személyiségi jog a személy elidegeníthetetlen szabadságát jelentette. *Sólyom* L.: Polgárjog és polgári jog, JK 1984/12. 667. old.

[6] *Szerző:* Személyiségvédelem ... 231. old.

zöknek a felhasználásával kapcsolatos a sajtószabadság, mint a lelkiismereti szabadság egyik megnyilvánulási módja.

A sajtószabadságra is vonatkozik, ami a szabadságra általában érvényes. A sajtószabadság sem jog, csupán közvetett jogtárgy, mert bármiféle vélemény- és gondolatközlési lehetőség a jogtól függetlenül is az emberi lét szükségszerű feltétele. A jog a különböző tilalmaival, igazgatási feltételeivel részben elősegíti, részben — mások szabadságának és egyéb érdekeinek a védelmében — korlátozza a sajtószabadság érvényesülését.

A sajtóközlés lehetőségét a jog természete szerint közvetett módon segíti elő. Tiltja, hogy bárki, bármilyen tevékenységgel, külön jogszabályi felhatalmazás nélkül — illetéktelenül — befolyásoljon, gátoljon, akadályozzon mást a sajtóközlésben.[7] Ez a tilalom abszolút hatályú, mindenkire érvényes, pl. a munkáltatóra is. A munkáltató, munkahelyi vezető, a hivatali felettes sem tilthatja meg az alkalmazottainak, beosztottainak a sajtóközlést, és ebben egyéb módon — pl. valamilyen hátrány alkalmazásával — vagy annak a kilátásba helyezésével — sem akadályozhatja. A sajtóközlés akadályozásának a tilalma azt is megköveteli, hogy a sajtóközlés miatt — a törvény által előírt felelősség alkalmazásán kívül — senkivel szemben utólag se gyakoroljanak megtorlást. Természetesen nem érvényes ez a tilalom, ha a közlés jogszabályt sért, ha államtitkot, hivatali, vállalati, üzemi, vagy magántitkot nyilvánosságra hoz.

A sajtóközlés elvileg mindenkit megillet. Gyakorlatilag mégsincs mindenkinek lehetősége arra, hogy gondolatait, véleményét, tényadatait, szellemi alkotását sajtó útján közölje. A sajtóeszközök felhasználásának gazdasági, vagyoni, technikai, szervezeti, szervezési feltételei vannak. A jog ezeket a feltételeket nem tudja pótolni, ezért a jog nem ad senki számára közvetlen alanyi jogot arra, hogy gondolatait, véleményét a sajtóközlésre képes és erre hivatott szervezetek, személyek, pl a kiadók, a sajtószervek közöljék. Az ilyen alanyi jogot egyébként is képtelenség lenne érvényesíteni. A sajtószervek, a kiadók, a szerkesztőségek, a rádió, a televízió ezért szükségszerűen monopolhelyzetben vannak. Ez lényegében azt jelenti, hogy a kiadók, a sajtószervek, szerkesztőségek belátásától függ, mit közölnek, kinek a tényadatait, véleményét, gondolatait, szellemi alkotását közlik. Monopolhelyzetüknél fogva lehetőségük van arra, hogy sajátos — törvényesen el nem ismert és nem szabályozott — belső cenzúrát gyakoroljanak. A rendeltetésszerű joggyakorlás általános követelménye[8] elvileg azonban nem engedi meg, hogy monopolhelyzetükkel visszaéljenek, hogy sajátos tevékenységüket mintegy privilégiumként gyakorolják.

Kérdés azonban, hogy mi ennek a biztosítéka. Hatékony jogi biztosítéka nincs, és nem is lehet. A bíróságok nem szólalhatnak bele a sajtószervek, a kiadók, a szerkesztőségek munkájába. Formálisan a monopolhelyzettel való visszaélést jelenthetné pl. ha valakinek a szakmai vagy szépirodalmi munkáját nem szakmai, illetve nem is esztétikai okból, hanem csupán azért nem közlik, mert vitás kérdésben a szerkesztő, a lektor, a szerkesztőbizottság nem ért egyet a szerző kellően megalapozott véleményével. Ezt a sérelmet jogi eszközökkel nem lehet orvosolni. A sajtószerv saját maga jogosult dönteni a sajtótermék tartalmáról, jellegéről. A jogviták eldöntésére hivatott szerv — a bíróság — nem kötelezheti a kiadót, a sajtószervet a közlésre felajánlott mű elfogadására és közlésére — függetlenül a megtagadás indokaitól. A sajtószerv nem is köteles indokolni a visszautasítást.

Egyébként kikényszeríthető sajtóközlési kötelezettség általában még akkor sincs, ha a felek között szerződéses jogviszony jön létre.

A sajtószerv, a kiadó még azt a művet sem köteles közölni, amely érvényes kiadói szerződés alapján jött létre, és amit kiadásra elfogadott. A kiadói szerződésben — a jogszabály előírása szerint — a kiadó, a sajtószerv csak jogot szerez a kiadásra, de nem vállal kötelezettséget a közlésre.[9] Ha pl. a felek szerződése alapján készült, közlésre alkalmas, és el is fogadott művet nem közlik, ennek csupán az a jogkövetkezménye, hogy a kiadó, a sajtószerv köteles a kikötött szerzői díjat megfizetni, de közlésre nem kötelezhető.[10] Vitatható, hogy a kiadói szerződéseknek ez a szabálya megfelelően szolgálja-e a sajtóközlés lehetőségének a szabad érvényesülését, és nem ad-e indokolatlanul lehetőséget a monopolhelyzettel való visszaélésre.

A sajtószabadságra is érvényes, hogy a szabadság valójában az emberi akarat érvényesítésének, a választási lehetőségnek a természeti, társadalmi és jogi korlátok által megszabott határát jelenti. Ezért abban a kérdésben, hogy meddig terjed a sajtóközlés szabadsága, a jogi korlátoknak is szerepük van. Tekintettel azonban arra, hogy a szabadság az ember létfeltétele, a jog csak kivételesen, és csak feltétlenül szükséges mértékben korlátozhatja e területen is a szabadságot.

A sajtószabadság érvényesítésének vannak igazgatási feltételei és tartalmi korlátai.

Sajtótörvényünk szerint a sajtóközlésnek — az Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával[11] összhangban — elsősorban tartalmi korlátai vannak. Nem sérthet közérdeket (alkotmányos rend, közerkölcs, nemzetközi érdek), nem valósíthat meg bűncselekményt, nem sértheti a személyek jogait és törvényes érdekeit.[12]

Az emberi jogokat szabályozó Nemzetközi Egyezségokmány a lelkiismereti szabadság tartalmi feltételeinek az érvényesülését *közvetett módon* kívánja elősegíteni: különleges kötelezettségek előírásával és a felelősségi szabályok alkalmazásával.[13]

Hazai jogunkban ezzel összhangban a tartalmi feltételek megvalósítását szolgáló különleges kötelezettség pl. a sajtóközlésért felelős személyek nevének a kötelező feltüntetése[14], és a valótlan tartalmú közlés utólagos helyreigazítási kötelezettsége.[15] A törvény előírásainak megfelelő sajtótermék kiadását elősegítő legfontosabb közvetett eszköz a sajtótermék tartalmáért való felelősség intézménye. Ha a közlés bűncse-

[7] A sajtószabadság védelmét deklarálja az Alkotmány 64. §-a. A Ptk. 76. §-a szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti a lelkiismereti szabadság megsértése.

[8] Ptk. 2. § (2), 4. § (3)

[9] Az 1969. évi III. törvény a szerzői jogról (Szjt) 31. § (1)

[10] Szjt. 33. §

[11] Az 1976. évi 8. számú tvr-el kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 19. cikk 2. pont

[12] A sajtóról szól 1986. évi II. törvény (St.) 3. § (1), (2), 14. § (1) b) pont

[13] Fent hivatkozott Nemzetközi Egyezségokmány 19. cikk 3. pont

[14] St. 16.§; 12/1986. (IV. 22.) MT számú rendelet 21. §

[15] Ptk. 79. §

lekményt valósít meg vagy mások jogait illetve törvényes érdekeit sérti, lehetőség van a büntetőjogi illetve a polgári jogi felelősség érvényesítésére.[16]

Ezeken a közvetett eszközökön kívül hazai jogunk *közvetlen igazgatási korlátokat* is tartalmaz: a sajtóközlést általános szabály szerint előzetes hatósági engedélyhez köti.[17] Az engedélyezést — többek között — akkor is meg kell tagadni, ha a sajtótermék nem felel meg az előírt tartalmi feltételeknek.[18] Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az engedély megadása előtt a sajtótermék tartalmát is meg kell vizsgálni. Ezeknek a közvetlen igazgatási feltételeknek megelőző és jogsértő tartalmú közlemények kiadását megakadályozó szerepük van.[19] Felvethető mégis, hogy e feltételrendszer helyett nem lett volna-e elegendő — a nemzetközi egyezségokmányban meghatározott külön kötelezettségként — előírni, hogy a nyilvános közlés megkezdését be kell jelenteni és a sajtóközlemény egy vagy több példányát letétbe kell helyezni az erre kijelölt állami szervnél. Ezáltal — külön engedélyezési eljárás nélkül is — lehetővé válna, hogy az erre hivatott szerv megismerje a sajtóközlemény tartalmát, és indokolt esetben a sajtótermék elkobzását, illetve a további nyilvános közlés megtiltását kezdeményezze a felelősségi szabályok szerint a bíróságnál, esetleg gyorsított eljárásban.[20]

Ehhez hasonló szabályozási mód nem ismeretlen jogunkban. Az egyesülési szabadsággal kapcsolatban a nemzetközi egyezségokmány lényegében a sajtószabadsághoz hasonló követelményeket támaszt.[21] Mégis jogunk az egyesület alapítását — a sajtóközléstől eltérően — nem köti hatósági engedélyhez, csupán bejelentési kötelezettséget határoz meg.[22] Igaz viszont, hogy ezt a szabadságjogokat optimálisan biztosító szabályt lerontja, hogy ezzel ellentétben a jogszabály az egyesület szervezésének a megkezdését engedélyhez köti.

Miként általában a szabadság, úgy a sajtószabadság sem csupán szabad cselekvési lehetőséget jelent, hanem jelenti valamely cselekvéstől, cselekvésre kényszerítéstől, késztetéstől való mentességet is. Helyes elvek szerint a sajtó sem közvetlenül, sem közvetett módon — sajátos helyzetének a kihasználásával — nem késztethet mást arra, hogy valódi megfontolt akarata, illetve az esetleg általa fel nem ismert érdekei ellenére szerepeljen a sajtóban, rádióban, televízióban.

Ezzel összhangban a sajtótörvény előírásai általánosságban nem érintik az állampolgárok szabad választási lehetőségét abban a kérdésben, hogy kívánnak-e a sajtóban szerepelni. Az újságíró bármely szervezettől vagy magánszemélytől csak felvilágosítást jogosult kérni,[23] de a megkérdezettek nem kötelesek nyilatkozni, a törvény nem ruházza fel az újságírót az ügyész, a bíró, a nyomozóhatóság jogkörével. Ezt az általános szabályt hangsúlyozni kell, mert vannak, akik a sajtót, a rádiót, a televíziót hatóságnak tekintik, a sajtótól várják az államigazgatási szerv vagy a bíróság hatáskörébe tartozó ügyük elintézését, amikor törvényes úton nem tudják elérni a valódi vagy vélt sérelem orvoslását. Ennek a törekvésnek tápot ad, hogy sajtó sokszor nyomoz, panaszügyet intéz, igazságot szolgáltat, felelősségre von, nyilatkozatra, válaszadásra hív fel. Mindezt anélkül teszi, hogy az ilyen tevékenység hatásköri, személyi, szervezeti, tárgyi feltételeivel rendelkezne, és működésében az eljárásjogi garanciák biztosítására lehetőség volna. Más kérdés hogy ennek ellenére sok esetben a sajtó pótolja valamely valós érdek, igaz ügy szolgálatában a hivatalos szervek mulasztását. Pedig a sajtó nem hatóság, feladata nem a közügyek intézése, és nem a jogsérelmek orvoslása. Ezért általános szabály szerint senki nem köteles a sajtó részére nyilatkozni, az újságíró kérdésére válaszolni, a már megtett nyilatkozatát pedig bármikor visszavonhatja.

A sajtótörvény szerint a nyilatkozó kifjezetten megtilthatja nyilatkozata közzétételét, ha az újságíró a nyilatkozatot megváltoztatta.[24] Ez a szabály nem értelmezhető úgy, hogy e feltétel nélkül nincs lehetőség a nyilatkozat visszavonására. Az ilyen értelmezés nem felelne meg a polgári jog előírásainak és elveinek. A sajtó részére adott nyilatkozat egyoldalú és csak személyesen végezhető személyiségi joggyakorlást jelent, amely bármikor bármiféle feltétel nélkül egyoldalúan visszavonható.[25]

A sajtóban való kötelező szerepléstől való mentesség csak általános szabály. A sajtótörvény ettől eltérő egyes kivételes rendelkezéseket is tartalmaz. Meghatározott körben *felvilágosítási és adatközlési kötelezettséget,* meghatározott sajtóközlemény esetében *válaszadási kötelezettséget* ír elő. Az állami szervek, a gazdálkodó szervezetek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek kötelesek a hiteles, pontos és gyors tájékoztatáshoz szükséges — valóságnak megfelelő — felvilágosításokat és adatokat a sajtó rendelkezésére bocsátani.[26] A közlési kötelezettség teljesítését a bíróság is elrendelheti.[27]

A sajtótörvény által előírt *felvilágosítási és adatközlési kötelezettség* gyakorlati érvényesítési lehetősége azonban természeténél fogva csak korlátozott lehet.

Meg kell tagadni a felvilágosítást, ha ez — többek között — üzemi, üzleti, magántitkot sért.[28] Gazdaságirányítási reformunk egyre nagyobb teret kíván engedni a gazdálkodó szervezetek önállóságának. Polgári törvénykönyvünk elismeri a jogi személyek személyhez fűződő jogait.[29] Az önálló jogi személy — mint általában a személy — saját maga jogosult megvonni személyisége érvényesülésének a határait, saját maga jogosult meghatározni, hogy mit kíván saját működésével kapcsolatban titokként megőrizni, és mit kíván nyilvánosságra hozni. Ezért a gazdálkodó szervezet pl. könnyen megtagadhatja a nyilatkozatot azzal az indokkal, hogy a kért adatok üzleti, üzemi

[16] Vö. St. 19. § (1) A felelősség érvényesítését tekintette a szabad véleménynyilvánítás biztosítékának már a francia forradalom alatt született Az ember és a polgár jogainak deklarációja (1789. VIII. 26.)

[17] St. 12. §

[18] St. 14. § (1) a) és b) pont

[19] Az ismertetett gyakorlati ellentmondások feloldására nem elegendő annak az egyébként ismert elvnek a leszögezése, hogy sajtótörvényünk nem ismeri az előzetes cenzúrát. — *Ádám* Antal: Az 1986. évi magyar sajtótörvényről, JK 1987/1. szám, 6. old.

[20] Vö. St 15. § (3)

[21] Egyezségokmány 22. cikk 2. pont

[22] Az 1981. évi 29. sz. tvr-el módosított 1970. évi 35. számú tvr.

[23] St. 11. § (1) a) pont

[24] St. 11. § (1) d) pont

[25] Vö.: *Szerző:* A személyiségvédelem buktatói, JK 1986/10. szám

[26] St. 4. §, 6. § (1)

[27] St. 19. § (2)

[28] St. 4. § (1) utolsó mondat

[29] Ptk. 75. § (2)

titkot jelentenek,[30] mert ezek körét a vállalat jogosult meghatározni.

A sajtótörvény *válaszadási kötelezettség*et ír elő a sajtó útján nyilvánosságra hozott közérdekű bejelentésekre és javaslatokra nézve. Ezeket az érintett szerv — a sajtó kérelmére — köteles megvizsgálni, és megválaszolni.[31] Ezt a rendelkezést a sajtótörvény egy 1963. évi kormányhatározatból vette át, amely azonban csak az állami szervekre vonatkozott,[32] az új szabályozás terjesztette ki a társadalmi szervezetekre és az egyesületekre.

Vitatható, hogy összhangban van-e ez a szabály a közérdekű bejelentés célkitűzésével. A közérdekű bejelentések és javaslatok megvizsgálásának van hivatalos rendje.[33] Kérdés, hogy helyes-e, ha ezt a sajtóközlés pótolja, vagy megelőzi. Megfelelően szolgálja-e a hiteles, pontos és gyors tájékoztatást,[34] ha csak nyilvánosságra hozatal után történik meg a közérdekű bejelentés kivizsgálása, és a közvélemény csak az ezt követő válaszból értesül a valóságról.

A lelkiismereti szabadság a közlés (sajtóközlés) szabadsága mellett magában foglalja *a megismerés, a tájékozódás szabadságát.* A megismerés, a tájékozódás igénye fontos emberi életszükséglet. Az emberi lényeghez hozzátartozik, hogy tájékozódni kíván közvetlen környezete és a távoli világ, a természet és a társadalom, a kultúra és a közélet eseményeiről, jelenségeiről. A megismerés alakítja, gazdagítja az egyes ember személyiségét, és társadalomformáló hatású.[35]

A megismerés sokféle útja-módja lehetséges, jelentősen segíti a könyvkiadás, a sajtótevékenység és más tömegtájékoztatási eszközök (film, rádió, televízió) szolgáltatása.

Kérdés, hogy mi ebben a jog szerepe.

A polgári jog csupán közvetetten szolgálja a megismerést, a tájékozódást gátló tevékenység tilalmával[36] a megismerés, a tájékozódás szabadságát. Ez a jogvédelem nem ad közvetlen jogot arra, hogy bárki bárkitől — külön törvényes előírás illetve szerződéses kötelezettségvállalás nélkül — tájékoztatást követeljen.

Sajtótörvényünk túl kívánt lépni ezeken a meglehetősen szűk határokon, amikor deklarálta a mindenkit megillető tájékoztatáshoz való jogot és a sajtót terhelő tájékoztatási kötelezettséget.[37] Ez a lényegét tekintve elvi jellegű megállapítás a sajtótevékenység egyik alapelve, amelyből azonban jogi eszközökkel kikényszeríthető közvetlen polgári alanyi jogok és kötelezettségek nem származnak.

A sajtótájékoztatás csak akkor realizálódhat — a polgári jog szabályai szerint — közvetlen alanyi jogként, illetve alanyi kötelezettségként, ha olyan kötelmi jogviszony jön létre a felek között, amelyben a szolgáltatás tárgya a sajtótájékoztatás. Az időszaki lap megrendelésével, egyes példányainak a megvásárlásával, a televízió előfizetésével lényegében polgári jogi szolgáltatásra irányuló szerződéses viszony keletkezik. Sajátossága a jogviszonynak, hogy a sajtószerv általában nincs közvetlen kapcsolatban a szolgáltatás közvetlen felhasználójával, közbeiktatódik pl. a hírlapterjesztő vállalat. A televíziónál sajátos jogi szerepe van a postának. Mindezeknek a jogi kapcsolatoknak az ismertetése meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit. Külön megítélést kíván a rádió, amelynek a használatáért közvetlen ellenértéket, előfizetési díjat nem kell fizetni. Ez a tény azonban nem változtat azon a követelményen, hogy a rádiót a polgári jog uralma alá tartozó szolgáltatási kötelezettség terheli. A Polgári Törvénykönyv rendelkezése szerint polgári jogi szolgáltatásra irányuló kötelezettség és jogosultság jogszabályi rendelkezésből is keletkezhet.[38]

Polgári jogi szempontból tehát a sajtó, a televízió, a rádió a tájékoztatással szolgáltatási kötelezettségét teljesíti. Ha a teljesítés nem felel meg a törvényes előírásoknak, a polgári jog szabályai szerint elvileg alkalmazni lehet a hibás teljesítés jogkövetkezményeit.[39] Gyakorlatilag persze nehéz elképzelni, hogy a hírlap vagy a televízió előfizetője pl. árleszállítást — az előfizetési díj csökkentését — követelje azon a jogcímen, hogy a sajtószerv nem megfelelően tett eleget tájékoztatási kötelezettségének. Egyéb polgári jogi jogkövetkezmények pl. kártérítés alkalmazása még inkább problematikus lenne.

### *3. A személyes szabadság érvényesülésének néhány problematikus területe*

*a)* A személyes szabadság teszi lehetővé a személyiség elkülönülését és önálló részvételét a társadalom életében. A személyes szabadság ezért kiterjed az ember minden — a külső világban érvényesülő — életfolyamataira. A személyes szabadság legsúlyosabb korlátozását jelenti a szabad mozgási lehetőség megvonása, a fogvatartás, a letartóztatás, feltartóztatás, az elzárás, őrizetbevétel. Az államunkban alkotmányos erőre emelt Emberi Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának a rendelkezése szerint,[40] ilyen korlátozásra csak a törvény rendelkezése alapján, fontos közérdekből, megfelelő biztosítékok mellett, a törvényben meghatározott eljárás alapján kerülhet sor.

Vitatható, hogy összhangban van-e ezzel a szigorú előírással, hogy bizonyos esetekben minisztertanácsi rendelet is lehetővé tesz *őrizetbevételt,* törvényben szabályozott eljárás lefolytatása nélkül.[41] Ellentmondónak látszik, hogy minisztertanácsi rendelet szerint enyhébb feltételei vannak az őrizetbevételnek, ha valakivel szemben nincsenek meg a büntetőeljárás megindításának a feltételei, mint a törvény alapján, ha megállapíthatók a büntetőeljárás megindításának a feltételei. A büntetőeljárást szabályozó törvény akként rendelkezik, hogy azt, aki ellen büntetőeljárás megindításának van helye, azon a címen, hogy személyazonossága nem állapítható meg, akkor lehet őrizetbe venni, ha tettenérték.[42] Ezzel szemben a minisztertanácsi rendelet alapján azt a személyt, akivel szemben hiányoznak a büntetőeljárás megindításának a feltételei, a rendőr minden különösebb feltétel — pl.

[30] A titokvédelemre lásd *Szerző:* Személyiségvédelem ... 431. és köv. oldalakat (1. jegyzet)
[31] St. 6. § (1)
[32] 1014/1963. (VI. 30.) Korm. számú határozat
[33] A közérdekű bejelentésekről szóló 1977. évi I. törvény
[34] St. 2. § (1) 2. mondat
[35] Vö. *Szerző:* Személyiségvédelem ... 232—236. old.
[36] Ptk. 75. § (1)
[37] St. 2. § (1)
[38] Ptk. 198. § (3), 1964. II. tv. 4. § (2)
[39] Ptk. 305—311. §
[40] Egyezségokmány 9. cikk, 1. pont
[41] 39/1974. (XI. 1.) MT sz. r., 48/1984. (XI. 24.) MT sz. r.
[42] 1973. évi I. törvény 91. § (1) a) pont

tettenérés — nélkül előállíthatja, és 24 órára őrizetbe veheti, ha személyazonosságát kielégítő módon nem igazolja. Van olyan vélemény is, hogy ilyenkor nem feltétel az sem, hogy az igazoltatásnak elfogadható indoka legyen, illetőleg hogy annak indokait a rendőr közölje, sőt az sem feltétel, hogy előzetesen a rendőr a saját kilétét igazolja. Az 1984 előtt hatályos minisztertanácsi rendelet szerint a rendőr azokat volt jogosult igazoltatni, akik gyanúsan viselkedtek vagy akik igazoltatása rendőri intézkedés közben vált szükségessé. Az újabb minisztertanácsi rendelet szövegéből ezek a feltételek hiányoznak. Igazoltatásra, és ennek eredménytelensége esetén előállításra és őrizetbevételre akkor kerülhet sor, ha az igazoltatás a személyazonosság megállapítása érdekében szükséges.[43]

Az emberi szabadság érvényesítése világszerte fontos követelmény, ezért a *rendőri igazoltatás* új szabályozását nem lehet úgy tekinteni, mintha a jogalkotó nálunk ki akarta volna terjeszteni a rendőri igazoltatás, és az ezzel kapacsolatos őrizetbevétel lehetőségét.

Az ilyen jogértelmezés nem lenne összhangban az alkotmányos elvekkel és előírásokkal. Az emberi szabadságot korlátozó rendőri intézkedés az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit érinti, ezért az Alkotmány szerint ezt csak törvény illetve a törvény hatályával rendelkező tvr. állapíthatja meg.[44] Ezért a minisztertanácsi rendelet szabályát nem önállóan, hanem az állam- és közbiztonságról szóló törvényerejű rendelettel összhangban kell alkalmazni.

E tvr. értelmében: bármiféle rendőrségi intézkedés feladata az állam- és közbiztonság védelme.[45] Az igazoltatás rendőrségi intézkedés. Ezért a rendőr csak azt igazoltathatja, akivel szemben a közrend, illetve a közbiztonság veszélyeztetése miatt intézkedésre van szükség. A minisztertanácsi rendelet szerint is csak ilyenkor léphet fel a rendőr,[45/a] de indokolatlanul túlságosan nagy hatalmat is adna a rendőri szerveknek, közegeknek a korlátlan igazoltatási lehetőség, amely hatalommal vissza lehet élni.[46]

Az őrizetbevétel lehetőségétől függetlenül önmagában a korlátlan igazoltatási lehetőség is aggályos lenne. Ugyanis a személyiség szabad kifejtését akadályozza minden olyan magatartás, amely a személy bármiféle indokolatlan zaklatását jelenti akár magánszemély, akár hatósági közeg részéről történik. Ezért az állam- és közbiztonságról szóló tvr-rel összhangban a rendőri szervek (közegek) korlátlan igazoltatási lehetőséget nem gyakorolhatnak.

*b)* Vitatható a jogszabályaink alapján az *elmebetegekkel szemben alkalmazható kényszerintézkedések* indokoltsága és törvényes megalapozottsága.

Miniszteri rendelet szerint az elmebeteget (elmebetegnek tartott személyt) törvényes eljárás nélkül, orvosi intézkedés alapján meg lehet fosztani a szabadságától, és rendőri segítséggel kórházba lehet szállítani. A kórházi elmeosztályon személyi korlátozások alkalmazhatók, a beteget munka végzésére lehet kötelezni, és akarata ellenére vissza lehet tartani még akkor is, ha az elhelyezését saját maga kérte. E szabadságkorlátozó kényszerintézkedések alkalmazásának nem feltétele, hogy a beteg magatartása veszélyeztesse a saját vagy a környezete biztonságát. Pedig önmagában az elmebetegség megállapítása azért sem indokolhatja ezeket a kényszerintézkedéseket, mert jelenleg még hiányoznak az elmebetegség megállapítására alkalmas objektív módszerek, az orvostudományban még az elmebetegség mibenlétének a megítélése sem egyértelmű.[47]

Ellentmondó, hogy a jogi szabályozás szerint azzal az elmebeteggel szemben, aki bűncselekményt követett el, de állapota miatt nem büntethető, csak a bíróság intézkedése alapján lehet kényszergyógykezelést alkalmazni.[48] Azzal az elmebeteggel szemben, aki nem követett el bűncselekményt, lényegében hasonló intézkedésre bírósági ítélet nélkül is lehetőség van.

Aggályosnak látszik az is, hogy a kényszerintézkedések feltételeit egészségügyminiszteri rendelet, és nem törvény határozza meg.[49] Az intézkedés előtt nincs szükség semmiféle törvényes eljárás — bírósági vagy más hatósági eljárás — lefolytatására.

Ha az elmebeteget rendőri közreműködéssel állítják elő orvosi vizsgálat, kezelés, kórházi elhelyezés végett, illetve akarata ellenére tartják vissza a kórházi elmeosztályon, — véleményem szerint — alkalmazni kell a nemzetközi egyezségokmánynak azt a szabályát, amely arra vonatkozik, ha valakit őrizetbevétel útján megfosztanak a szabadságától. Kétségtelen, hogy az őrizetbevétel büntetőjogi fogalom, tekintettel azonban arra, hogy az elmebeteggel szemben alkalmazott intézkedés lényegében hasonló szabadságkorlátozást eredményez, az őrizetbevétellel kapcsolatos nemzetközi egyezménybe foglalt szabály alkalmazása indokolt. Ezért lehetővé kell tenni, hogy az elmebeteg, illetve törvényes képviselője a bíróság döntését kérje a fogvatartás törvényessége és a szabadonbocsátás elrendelése kérdésében.[50]

Jogszabályaink lehetővé teszik a *bírósági eljárást,* de nem kielégítő módon.[51] A bíróság eljárása korlátozott és formális. Nem a bíróság, hanem egy orvosi bizottság vizsgálja felül, hogy az elmeosztályon elhelyezés indokolt-e. A bíróság csak azt vizsgálhatja, hogy határidőben megtörtént-e az orvosi felülvizsgálat, illetve hogy a bizottság eljárása megfelelt-e a jogszabály előírásainak. Nem vizsgálhatja, hogy a beteg ön- vagy közveszélyes állapota szükségessé teszi-e a fogvatartást. A bíróságnak nincs is döntési jogköre. Nem rendelheti el az elmebeteg elbocsátását akkor sem, ha megállapítja, hogy előírt időn belül nem történt meg az orvosi felülvizsgálat,[52] tehát a beteget jog-

[43] 48/1984. (XI. 21.) MT sz. r.

[44] Alkotmány 54. § (3)

[45] 1974. évi 17. sz. tvr. 17. §

[45/a] 39/1974. (XI. 1.) MT sz. r. 13. § (1) bek.

[46] Megtörtént, hogy Budapesten, a Moszkva téren nappal valakit a rendőr személyazonosságának az igazolására szólított fel anélkül, hogy ennek az okát megjelölte volna. Az igazoltatni kívánt személy ezt indokolatlan zaklatásnak tekintette, és megtagadta személyi igazolványának a felmutatását. Ezért személyes szabadságától megfosztották, erőszakkal a rendőrségre szállították, majd személyazonossága igazolásának a megtagadása miatt 2000 Ft pénzbírsággal sújtották (Budapesti XII. kerületi Rendőrkapitányság 164/1984. szabs. számú ügye). A bírságot megállapító határozat indokolásából sem tűnik ki, hogy miért volt szükség igazoltatásra. (A közlés a megbírságolt személy hozzájárulásával, a birtokában lévő határozat tartalma alapján történt.)

[47] Részletesebben *Szerző:* Kényszerintézkedések az elmegyógykezelésben, Valóság, 1985/5. szám, 38—47. old.

[48] Btk. (1978. IV. tv.) 74. §

[49] 15/1972. (VIII. 5.) EüM sz. r. 46. § (4), 52. § (5), 59. § (1), 60. § (2), (4)

[50] Egyezségokmány 9. cikk 4. pont

[51] 15/1972. (VIII. 5.) EüM sz. r. 55—57. §

[52] *Szerző:* Orvosi jogviszony, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp., 1986/1987, 319. old.

szabályellenesen tartják elmeosztályon, csak az orvosi felülvizsgálat pótlását kezdeményezheti. Ha pedig megállapítható, hogy az elmeosztályon ápolt nem elmebeteg, elbocsátása akkor sem a bíróság határozata, hanem az Egészségügyi Tudományos Tanács Igazságügyi Bizottságának a véleménye alapján történik. A bíróság feladata csupán a vélemény kihirdetése.[53]

*4. Nehézségek a lakóhely és a tartózkodási hely megválasztásának a szabadsága körében.*

A személyes szabadság teszi lehetővé a személyiség elkülönülését és részvételét a társadalom életében. A személyes szabadság ezért kiterjed az ember minden — a külső világban érvényesülő életfolyamataira — így pl. a helyváltoztatásra, a letelepedésre, a tartózkodási hely és a lakóhely szabad megválasztására.

A személyes szabadság korlátozását jelenti *a lakóhely vagy a tartózkodási hely megválasztásának bármiféle korlátozása.*

Ezen a területen is tapasztalhatók bizonyos nehézségek. Gyakorlatilag korlátozza a lakóhely szabad megválasztását a lakásszerzési lehetőség. Ezen a területen az az ellentmondó helyzet érvényesül, hogy a jog elvileg abszolút hatállyal elismeri mindenkinek a jogát a megfelelő lakáshoz, másrészt viszont a lakás megszerzésének részben jogi, részben gyakorlati akadályai vannak.

Hazánkban törvényerőre emelt nemzetközi egyezmény ismeri el mindenkinek a *jogát* a megfelelő életszínvonal eléréséhez szükséges *lakáshoz.*[54] E jogosultságot, mint emberi jogot Alkotmányunk is védi.[55] E jog megvalósítása érdekében az egyezményben részes államok megfelelő intézkedésekre vállaltak kötelezettséget. Kérdés, hogy az állampolgároknak a lakáshoz való joga és államunknak ezzel kapcsolatos kötelezettsége teremthet-e bárki számára konkrét alanyi jogosultságot lakásigénye kielégítésére. Felléphet-e a nemzetközi egyezmény vagy az alkotmány alapján bármelyik állampolgár az állammal, annak valamely szervével szemben a megfelelő életszínvonal eléréséhez szükséges lakás szolgáltatása iránt.

Ilyen konkrét alanyi jogosultság sem a nemzetközi egyezményből, sem az Alkotmányból nem származik. Gyakorlatilag ezért az egyes ember számára e szabályok szerint a lakáshoz való jog elismerése csak deklaratív jellegű, elvi jelentőségű, ún. alapjogot jelent, amelynek a gyakorlati megvalósításához elsősorban jogon kívüli gazdasági intézkedésekre, a jog területén pedig külön konkrét alanyi jogosultságok és kötelezettségek, illetve ezek érvényesítését szolgáló alkalmas jogi eszközök meghatározására van szükség. Indokolt megvizsgálni ezeket a jogi eszközöket.

Jogi rendünk szerint a *lakásigény kielégítése* kétféle módon történhet: tulajdonszerzés vagy lakásbérlet útján.[56] A *tulajdonszerzés* feltétele a megfelelő vagyoni, jövedelmi helyzet. A nemzetközi egyezmény elveire tekintettel a tulajdonszerzés csak akkor lehet a lakásigény kielégítésének az alkalmas módja, ha az ezzel kapcsolatos anyagi eszközök rendelkezésre állnak, illetve a szükséges áldozathozatal nem veszélyezteti az állampolgár és családja megfelelő életszínvonalát. A hivatalosan kimutatott átlagos személyi jövedelem és az öröklakások, családi házak átlagos árainak az ismeretében könnyen kiszámítható, hogy az átlagos keresetű állampolgár számára — külön támogatás nélkül — a lakás célját szolgáló tulajdonszerzés szinte elérhetetlen.[57] Ezért a nemzetközi egyezményben deklarált lakáshoz való jog megvalósításához a lakásbérleti lehetőséget kellene általánossá tenni, azaz gondoskodni kellene arról, hogy legyen elegendő bérlakás. A bérletnek elvben két formája van: az állam és a magánszemély tulajdonában lévő lakás bérlete. A magánszemélyek tulajdonában lévő lakások bérlete nem számottevő, mert a magántulajdonban álló bérházakat az 1950-es években állami tulajdonba vették,[58] és a bérlakásra alkalmas épületek kialakítását illetve megszerzését korlátozza, hogy általában egy személy, illetve egy család tulajdonában csak egy lakás lehet.[59] Ezért elsősorban az állami tulajdonban lévő elegendő számú bérlakások megteremtésével kellene a lakásigények zömét kielégíteni. Az albérlet nem tekinthető a lakásigény kielégítése megfelelő eszközének, az eltartási szerződés útján szerzett lakás pedig természeténél fogva kivételes jellegű. A hiányzó állami bérlakásokat jogszabállyal nem lehet pótolni. Ezért a megfelelő életszínvonal eléréséhez szükséges lakás megszerzése sok esetben leküzdhetetlen akadályokba ütközik. Javulás nem is várható. A lakásigények nem csökkennek, az állami bérlakások építése mégis állandóan csökken.[59/a] Ezért sokan egyáltalán nem jutnak lakáshoz, mások kénytelenek anyagi erejüket meghaladó kötelezettségvállalásra, és ezáltal egyéb vonatkozásban a nemzetközi egyezményben garantált életszínvonaluk csökkentésére, hogy tulajdonszerzés útján lakáshoz jussanak. Időnként hallani megfelelő fizetőképes kereslet hiányában eladatlan OTP lakásokról, és ennek ellentételeként kielégítetlen lakásigények tömegéről.

Kétségtelen, hogy az állam, az állami szervek, a tanácsok, a szövetkezetek a lakás célját szolgáló tulajdonszerzéshez jelentős támogatást nyújtanak. Ezt a támogatást azonban csak azok tudják igénybe venni, akik maguk is rendelkeznek a dolgozók átlagkeresetéhez mérten aránytalanul jelentős anyagi eszközökkel (tőkével). Kérdés, hogy az állampolgárok meghatározott körének ilyen egyoldalú támogatása megnyugtató-e azok számára, akik jövedelmi, vagyoni viszonyaikra tekintettel nem tudják igénybe venni ezt a támogatást, és bérlakást sem kapnak.

A lakásbérlet létesítését elsősorban az a körülmény akadályozza, hogy nincs elegendő bérlakás, ezzel függ össze, hogy jogszabály korlátozza az *állami*

[53] 15/1972. (VIII. 5.) EüM sz. r. 57. § (2)

[54] Az 1976: 9. sz. tvr-el kihirdetett Nemzetközi Egyezségokmány 11. cikkének 1. pontja szerint a részes államok elismerik mindenkinek a jogát az önmaga és családja megfelelő életszínvonalára, ideértve a lakást is.

[55] Alkotmány 54. § (1)

[56] Vö.: A lakások elosztásáról és a lakásbérletről szóló 1/1971. (II. 8.) Korm. sz. r. (L. R.) 5. §, 44. §

[57] A KSH adatai szerint 1986-ban a szocialista szektorban az átlagbér havi 6084 Ft, az átlagkereset havi 6412 Ft volt. 1985-ben 1 $m^2$-re eső átlagos építési költség 11 962 Ft-ot tett ki, a telek, a tervezés, kapcsolódó létesítmények költsége nélkül. Azóta az építési költségek tovább növekedtek.

[58] Az 1952. évi 4. sz. tvr. az egyes házingatlanok állami tulajdonbavételéről

[59] Vö. A Földről szóló 1987. évi I. törvény 23. § (1), (2)

[59/a] A KSH adatai szerint 1986-ban épült 69428 lakásból mindössze 6109-et tett ki a tanácsi bérlakás, tehát nem érte el az épülő összes lakások 9%-át sem.

*bérlakás* megszerzését. Meghatározott feltételek igazolásától, ún. *lakáshasználatbavételi díj* fizetésétől, és egyéni elbíráláson alapuló diszkrecionális jog gyakorlását jelentő hatósági kiutalástól teszi függővé.[60]

A lakáshiányra tekintettel feltétlenül indokolt, hogy a jogszabály meghatározza a lakásigénynek — az együttélő személyek számától függő — mértékét.[61] A további korlátozás létjogosultsága azonban — véleményem szerint — vitatható.

Jogszabályaink — az egyéb feltételek mellett — a lakásbérlet létesítését állami bérlakás esetén lakásépítési hozzájárulás, illetve lakáshasználatbavételi díj fizetésétől teszik függővé. Az így kifizetett összeg általában a lakásbérlet megszűnésével elvész. Csak akkor kell visszatéríteni, ha a bérlő a bérletről a lakással rendelkező szerv vagy a tanácsi ingatlanközvetítő szerv javára lemond. Nincs helye visszatérítésnek, ha a bérlő más erre jogosult személy javára mond le a bérletről, illetve ha meghal. Ha lemondás, vagy a bérlő halála miatt erre jogosult személy folytatja a bérletet, a bérlő helyébe lépő új bérlőnek a lakáshasználatbavételi díjat újból meg kell fizetnie.

A bérleti jogviszony kötelmi jellegű, nem eredményez dologi jellegű használati jogot. *A bérlet ellenértéke a bérleti díj, a lakbér.* Ezért a lakáshasználatbavételi díjnak valójában nincs ellenértéke, kikötése nem felel meg a bérleti jogviszony szabályainak. Különösen akkor jelentkezik élesen az ebből eredő ellentmondás, ha a bérlő a lakáshasználatbavételi díj kifizetése és a bérleti szerződés megkötése után néhány nap múlva meghal, és örököse nem követelheti vissza a lakáshasználatbavételi díjat akkor sem, ha nem jogosult a bérleti viszony folytatására. Ha pedig jogosult, köteles ezt újból megfizetni.

A jogszabály elvileg általánosságban csak *szociális okból,* annak a részére teszi lehetővé az állami bérlakás bérletét, aki vagyoni és szociális helyzete folytán egyéb módon, azaz tulajdonszerzés útján nem tudja lakásigényét kielégíteni.[62] Gyakorlatilag az állami bérlakás megszerzésének az elvi feltétele nem kielégítően érvényesül. Ugyanis egyéb rendelkezések úgy határozzák meg az állami bérlakás megszerzésére jogosító személyi jövedelem mértékét, hogy ezt az összeget meghaladó átlagos személyi jövedelem sem elegendő családi, baráti, munkahelyi, állami támogatás nélkül, belátható időn belül tulajdonszerzésre. Elvileg pedig ez a rendelkezés lényegében azt jelenti, hogy jogrendszerünk *a lakásbérletet,* amely a *lakásigény kielégítésében* az egész világon a legfontosabb intézmény, a *kivételesnek és szociális juttatásnak tekinti.* Pedig az állami bérlakások bére az átlagos személyi jövedelemhez képest nem tekinthető jelentéktelennek, különösen akkor, ha számításba vesszük, hogy az átlagos megélhetési és egyéb lakásfenntartási (pl. fűtési) költségek után az átlagos jövedelemnek milyen hányada marad lakásbérleti díjra, továbbá arra is tekintettel, hogy a lakás fenntartásával kapcsolatos egyes költségek — részben vagy egészben — a bérlőt terhelik (karbantartási, javítási, felújítási költségek).[63]

A Magyar Népköztársaság társadalmi rendjének az alapja a társadalmi tulajdon. Az a tény, hogy államunk védi és elismeri a személyi tulajdont is,[64] nem eredményezheti, hogy a szocialista társadalmi rendszer kifejezetten tulajdonszerzésre kényszerítse állampolgárait.

A lakáshoz való jog gyakorlati érvényesülésének további akadálya, hogy a jogos lakásigény és a szociális helyzet igazolása, valamint a lakáshasználatbavételi díj megfizetése sem eredményez alanyi jogot a megfelelő állami bérlakás bérletének a megszerzéséhez. A lakáskiutalás ebben az esetben is egyedi elbírálástól, meghatározott sorrendtől[65] és a rendelkezésre álló állami bérlakások számától függ. Vannak, akik a meghatározott feltételek megvalósulása ellenére nem jutnak lakáshoz.

Egyes jogszabályi rendelkezések — a fent ismertetett feltételektől függetlenül — akadályozzák a lakásszerzést, és ezáltal a lakóhely szabad megválasztását. Ilyen korlátozást eredményeznek gyakorlatilag azok a jogszabályok, amelyek *az ország fővárosában való letelepedést* csak azoknak engedik meg, akik legalább 5 éve Budapesten laknak vagy dolgoznak. Minisztertanácsi rendelet szerint a főváros területén állami bérlakás bérletét az szerezheti meg, lakóházat, öröklakást, szövetkezeti lakást az vásárolhat, szerezhet csere útján, illetve építtethet, aki legalább öt év óta folyamatosan Budapesten lakik vagy öt év óta folyamatosan Budapesten áll munkaviszonyban vagy hasonló jogviszonyban.[66]

Ezek a rendelkezések jogpolitikailag és alkotmányjogilag egyaránt aggályosak.[67] Igaz, hogy közvetlenül nem korlátozzák, nem gátolják a szabad mozgást, tehát nem azonosíthatók a feudális időkben a jobbágyok szabad költözését korlátozó intézkedésekkel, amelyek akkor sem voltak törvényesek, mert hazánkban már a XIII. században törvény állapította meg a jobbágyok szabad költözési jogát.[68] Közvetetten azonban a lakásbérlet és lakástulajdon szerzését területileg korlátozó szabályok akadályozzák a lakóhely szabad megválasztását azzal, hogy egyesekkel szemben kizárják a fővárosban a letelepedéshez szükséges lakásszerzést, lakásépítést. Hasonló szabályok korábban egyes városokban voltak — a tulajdonszerzés körében — a feudális időkben.

[60] L. R. 6. § (1) bek., 2/1971. (II. 8.) Korm. sz. rendelet
[61] L. R. 10. §
[62] L. R. 9. § (3) a) pont
[63] L. R. 54, 55. §§, 1/1971. (II. 8.) ÉVM sz. r. 57—59. §§
[64] Alkotmány 11. §
[65] L. R. 13. §
[66] 43/1982. (X. 7.) MT sz. r. 7. §, 50/1982. (X. 7.) MT. sz. r.
[67] *Szerző:* Személyiségvédelem ... 248. old.
[68] *Eckhart* Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörénet, Bp., 1946., 61. old.

*Horváth Tibor*

# Megjegyzések a büntetőpolitika és a büntetési rendszer összefüggéseiről*

*1.* Kulcsár Kálmán írja egy tanulmányban: „A tudományban — miként a hétköznapi életben — sem szokatlan, hogy egy-egy fogalom megjelenik, általánosan használttá válik, netán divatos lesz...

Az a tudományos fogalom, amely kezdetben mindent megmagyarázónak, szinte abszolút értékűnek tűnt, a tudomány fejlődésével reális tartalmára szorul vissza, s mint ilyen, valóságos jelenséget kifejező fogalomként beilleszkedik a többi, sokszor hasonló módon keletkezett fogalom rendszerébe a maga valóságos magyarázó értelmével." Ilyen fogalomnak tűnik a büntetőpolitika vagy a kriminálpolitika is. Egy idő óta e fogalom olyan túlburjánzását tapasztalhatjuk a jogi életben, hogy az lassan elfedni látszik a tételes jogot, a büntetőjogot is. Úgy tűnik a büntetőpolitika fogalma parttalanná válik. Avégett, hogy ez a fogalom beilleszkedjék tudományos fogalmaink rendszerébe a maga valóságos magyarázó értelmével, ismét meg kell tisztítanunk az oda nem való elemektől. Örömmel lehet megállapítani, hogy többek között ezt a feladatot is tűzte maga elé Földvári József most megjelent kis monográfiájában. (Kriminálpolitika, Bp. 1987.)

Ismeretes, hogy a kriminálpolitika kifejezés, amely a XIX. század elején született meg, hazánkban az utóbbi évtizedekben új tartalommal telítődött. Az az ismeretanyag, amelyen korábban kizárólag az államtudomány egy bizonyos részt, Feuerbach szóhasználatában „a törvényalkotó államtudományát" értették, a 60-as évektől kezdve egyre inkább átfogja a törvényalkotás mellett a jogalkalmazást is. Úgy gondolom, napjainkban szükségtelen azon vitatkozni, hogy a büntetőpolitika a gyakorlat, vagy az elmélet, illetve a tudomány, vagy a művészet területére tartozik-e. A kérdést társadalmi gyakorlatunk már eldöntötte abban az értelemben, hogy olyan gyakorlati jellegű tevékenységről van szó, amelyet eredményesen csakis több tudományág eredményeinek figyelembevételével, elméleti megalapozottsággal lehet folytatni.

Nem célom az se, hogy vitát kezdjek a büntetőpolitika fogalmi meghatározásáról. Ha erre egyáltalán szükség van, az semmiképpen sem ennek a tanácskozásnak a feladata. 1960-ban kifejtett álláspontom alapján — amely egyébként összecseng Földvári József most megjelent munkájában lévő megfogalmazással — a büntetőpolitika fogalmát illetően annak két oldalát szeretném hangsúlyozni. Az egyik az, hogy a büntetőpolitika része az állam általános politikájának, és ebben a vonatkozásban elméleti alapjait mindazok a tudományos ismeretek képezik, amelyek közrehatnak az állami politika alakításában. A másik pedig az, ami a számunkra jelentősebb, hogy azon a területen hat, amelyet bűnözésnek, illetve a bűnözés elleni küzdelem területének nevezünk. Ebben az értelemben felfogásom szerint a büntetőpolitika azokra a tudományosan megalapozott ismeretekre támaszkodik, amelyek meghatározzák a bűnözés elleni küzdelem általános célkitűzéseit, módjait, alapvető állami és társadalmi eszközeit. Ezeket a tudományos ismereteket pedig a széles értelemben felfogott bűnügyi tudományok területén találhatjuk meg. Számomra sem kétséges, hogy a kriminológiai kutatások szolgáltatják az elsődleges tényanyagot, azaz a bűnözés társadalmi valóságjelenségeit és törvényszerűségeit ehhez, de azt is régóta vallom, hogy a büntető-jogtudomány az a szintetizáló eszköz, amelyen keresztül a bűnözéssel kapcsolatos tudományos felismerések a kriminálpolitika világába emelhetők, ahhoz, hogy eredményesen tudják alakítani mind a büntető törvényhozást, mind pedig a büntető jogalkalmazást.

Ismeretes, hogy az utóbbi évtizedekben a kriminológiai kutatások kibontakozásával ez a dinamikusan fejlődő tudományág egyre sikeresebben teljesíti feladatát a büntetőpolitika elméleti megalapozásában. Nem feledkezhetünk meg azonban azokról a tudományterületekről sem, amelyeknek feladata a bűnözés elleni küzdelem módjainak, illetve állami- jogi és társadalmi eszközeinek elméleti megalapozása. Ebben a vonatkozásban már kevésbé lehetünk elégedettek. Amilyen jelentős ismeretanyaggal rendelkezünk a bűnözés valóságjelenségeiről és törvényszerűségéről, így nevezetesen a bűnözés struktúrájáról, dinamikájáról, területi megoszlásáról, nemcsak általában, hanem egyes bűncselekménycsoportok tekintetében is, oly annyira hiányosak ismereteink a bűnözés elleni küzdelem állami és társadalmi eszközeinek működéséről, társadalmi hatásáról, röviden szólva: hatékonyságáról. Ma már közhely annak megállapítása, hogy a bűnözés elleni küzdelem kulcskérdése egy hatékony büntető igazságszolgáltatási rendszer — és ezen belül elsősorban egy hatékony szankciórendszer — működése. Közhely az is, hogy a büntető igazságszolgáltatás önmagában nem tud e feladattal megbírkózni, hogy az igazságszolgáltatási rendszer működésén túlmenően szükség van egy hatékony bűnmegelőzési rendszerre is és hogy mindennek előfeltétele egy olyan társadalmi közeg léte, amely nemcsak hogy nem keresztezi, hanem egyenesen elő is segíti a bűnözés elleni küzdelem célkitűzéseinek megvalósulását. E megállapításokkal ma mindenki egyetért, de azt hiszem, azzal is egyet kell érteni, hogy tudományos ismereteink ma még nem képesek e feladatok elméleti megalapozására. Sok még a fehér folt ezen a területen és különböző, részben a tudományos önfejlődésben rejlő, részben a tudományon kívüli okok folytán, a tudományos kutatás kibontakozása lassan halad. Még sajnálatosabb, hogy eredményei csekély mértékben befolyásolják a gyakorlati büntetőpolitikát. Mindez viszont indokolttá teszi, hogy figyelmünket az ezen a területen felmerülő problémákra, sok esetben a megfelelő kérdések feltevésére fordítsuk.

---

*Horváth Tibor* tanszékvezető egyetemi tanár, dékán, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

* Vitaindító előadás szövege, elhangzott Miskolcon, 1987. június 11 és 12-én, a NME Állam- és Jogtudományi Karán, a büntetőjogi oktatók tanácskozásán.

*2.* Mielőtt azonban erre rátérnék, szükségesnek tartom, hogy néhány rövid megjegyzést tegyek a kriminálpolitika és a büntetési rendszer általános összefüggéseiről.

Senki előtt sem vitás, hogy a büntetőpolitika nem más, mint a társadalom hivatalos képviselőjének reakciója a bűnözésnek nyilvánított, a társadalom alapvető érdekeinek sérelmével járó deviáns jelenségekkel szemben. Ide is vonatkozik Marx találó megfogalmazása: „... a büntetés nem egyéb mint a társadalom eszköze, hogy védekezzék életfeltételeinek megsértése ellen". Az azonban, hogy önvédelmének eszközétől milyen célok elérését várja, számos társadalmi és történelmi tényező — mint például a társadalom struktúrája, a politikai hatalom gyakorlásának módja, a társadalom kulturális és etikai szintje stb. — együtthatásának az eredménye. Mint ahogyan a bűnözés maga, úgy a büntetőpolitika is történelmi jelenség, helyhez, időhöz és döntő mértékben társadalmi feltételekhez kötött. Rendeltetése éppen az, hogy adott korszak társadalmi feltételei között a társadalomra és az emberre vonatkozó korszerű ismeretek alapján fogalmazza meg a bűnözés elleni küzdelem célkitűzéseit és módszereit. Ebből pedig egyenesen következik, hogy nem a bűnözés az, ami meghatározza a büntetőpolitika jellegét, hanem az uralkodó, a kulturális, etikai, tudományos nézetek alapján kialakított társadalom- és emberkép.

A bűnözés elleni küzdelem során alkalmazott állami reakció nem lehet egyszerűen elnyomás, megtorlás, egy, a múltban elkövetett „rossznak" még nagyobb rosszal való viszonzása. Hangzatos, de félrevezető az a jelszó, hogy „kezdjék a gyilkos urak", mármint az erőszak, a bűnözés abbahagyását. A megtorlásra, a bűnözéssel szemben alkalmazott fokozódó állami represszióra épített koncepciók a történelem tanúsága szerint sehol és sohasem jártak eredménnyel. Ezért helytelennek és célszerűtlennek tartok napjainkban minden olyan elképzelést, amely a bűnözés mennyiségi és minőségi változásaira a büntetőpolitika, az állami represszió szigorításával kíván válaszolni. Ehelyett el kell jutni ahhoz a felismeréshez, hogy egyrészt a büntetőpolitika határozza meg a bűnözés jellegét, amikor az általa társadalmilag károsnak tartott deviáns jelenségeket pönalizálja, másrészt — és témánk szempontjából ez a kiemelkedő —, hogy a bűnözés csak kiváltó oka a büntetőpolitikának, de annak jellegét nem a bűnözés mennyiségi és minőségi változásai határozzák meg, hanem az uralkodó kulturális és etikai nézetek, illetve az emberrel és a társadalommal foglalkozó tudományos felfogás alapján kialakult ember- és társadalomkép. Csak így érthető, hogy napjainkban például a gyilkost nem törik kerékbe, nem négyelik fel, a tolvajnak nem vágják le a kezét, a dologtalan csavargót nem küldik kényszermunkára, stb. Ezek a példák azt is mutatják, hogy a bűnözés alapvető formái tulajdonképpen nagyon keveset változtak, ami valóban megváltozott, az a büntetőpolitikai szemlélet. Napjaink büntetőpolitikájának egyik fő problémája, megítélésem szerint, hogy túlon-túl ragaszkodik a múltból öröklött, a büntetési rendszerhez kapcsolódó nézetekhez, elképzelésekhez, és nem tart lépést a társadalom kulturális, etikai és tudományos fejlődésével.

A másik tétel, amelyet hangsúlyozni kívánok, hogy a célszerűség nem lehet kizárólagos vezérelve a büntetőpolitikának. Korunkban rendkívül csábító az a gondolat, hogy például a fejlett orvostudományok, pszichológia, pszichiátria eszközeinek segítségével a bűnöző ember személyisége a társadalmi elvárásoknak megfelelően megváltoztatható. Vagy hasonlóképpen: a célszerű pedagógiai, pszichológiai, szociológiai módszerek és eljárások szükségtelenné teszik a régi típusú represszíós büntetéseket és büntetőjogi módszereket. E csábító gondolatokkal szemben indokolt hangsúlyozni, hogy az igazságosság, a humanitás, az emberi méltóság és az emberi jogok tiszteletben tartása erőteljesen korlátozzák, körülhatárolják a kriminálpolitikai célszerűséget.

*3.* Általánosan elismert tétel, hogy korunk viszonyai között a bűnözés elleni küzdelem legáltalánosabb célkitűzése a bűnözés megelőzése azoknak a tényezőknek a kiküszöbölésével vagy semlegesítésével, amelyek a jelenlegi viszonyaink között a bűnözés társadalmi bázisát alkotják. Konszenzus van a tekintetben is, hogy ez a szélesen értelmezett büntetőpolitikai program lényegében a jelenlegi társadalmi-gazdasági struktúrában a bűnözést kiváltó és elősegítő tényező hatásának társadalompolitikai, szociálpolitikai és büntetőpolitikai eszközökkel történő ellenőrzését és korlátozását célozza. Így jelenik meg aztán az a tétel, hogy a bűnözés elleni küzdelemben a büntetés ugyan szükséges és elkerülhetetlen, de nem az egyedüli és elsődleges eszköze a büntetőpolitikának.

A büntetéssel, szélesebb értelemben a büntetési rendszerrel kapcsolatos büntetőpolitikai alapkérdés az, hogy milyen súlyt tulajdonít a kriminálpolitika az általános és a különös megelőzésnek, mint büntetési célnak, másrészt pedig, hogy a büntetési rendszer gyakorlati megszervezése során milyen büntetési eszközökkel kívánja e célt elérni. E kérdések megválaszolása során nem lehet figyelmen kívül hagyni a büntetés hatásmechanizmusát, azt, hogy a büntetés különbözőképpen hat az absztrakt törvényi fenyegetettség, a büntetés alkalmazása és a büntetés végrehajtása során.

A büntetés immanens tulajdonsága, hogy hatást gyakorol a társadalom gondolkodására. A törvényi rendelkezésekben — tilalmakban és parancsokban — kifejezésre jutó társadalmi elvárások szellemében alakítja a társadalom gondolkodásmódját és magatartását. Ebben az értelemben azonban a büntetés általános megelőző — generálprevenciós — hatása két elemre bontható. Az absztrakt törvényi fenyegetettség elsősorban felvilágosító, nevelő, a társadalom tagjainak gondolkodását és ezen keresztül magatartását pozitívan befolyásoló hatással rendelkezik annak következtében, hogy a büntetőjogi tilalmakban és parancsokban kifejezésre jutó, büntetőjogilag védett értékek elfogadására ösztönöz. Ez a hatás akkor valósul meg, ha az állampolgárok elfogadják az ilyen módon kifejezésre juttatott pozitív magatartás-mintákat és értékeket, s azokat beépítik saját erkölcsi értékrendjükbe és magatartásmódjukba. A történelmi tapasztalatok amellett szólnak, hogy még a létező szocializmus többé-kevésbé homogén társadalmi viszonyai között sem számolhatunk a büntetés eme értékorientáló hatásának abszolút érvényesülésével. Így lép előtérbe az általános megelőző hatás másik, represszíve eleme: a törvénynek, illetve a büntetéssel való fenyegetésnek általános megelőző, a bűncselekmények elkövetésétől visszatartó hatása. Ennek hatásmechanizmusa azon-

ban erősen korlátozott. Ugyanakkor teljes tagadása tévedés lenne. Minden büntető törvény szükségszerűen a büntetés általános megelőző, a bűncselekmények elkövetésétől visszatartó hatásának hipotéziséből indul ki.

Világosan látni kell, hogy az általános megelőzés, mint büntetési cél, elsősorban a társadalom tudati szintjén érvényesül, tényleges hatásának feltételei elsősorban a büntetőjogon kívül fekvő társadalmi tényezőkben — az igazságszolgáltatási szervek hatékonyságában, a törvény és az állampolgárok erkölcsi és jogtudatának összhangjában stb. — keresendők, ezért is a büntetések gyakorlati szférájában nagy mértéktartással kezelendők. Önmagában nem szolgálhat a büntetés alkalmazásának alapjául, a büntetés végrehajtásának gyakorlati megszervezését illetően pedig társadalmi tapasztalatok bizonyítják elégtelenségét. Nem véletlen tehát, hogy a szocialista büntetési elméletekben mind nagyobb súlyt kap a büntetés különös megelőző, speciálprevenciós hatásának kérdése.

A büntetés lényegéből adódóan meghatározott hatásokat gyakorol a bűnelkövetőre. E hatásokat felismerve beszélünk a büntetés különös megelőző, speciálprevenciós céljáról. Ebben a körben is megkülönböztetjük egyrészt a büntetés represszív hatását, másrészt pedig olyan, alapjában véve pszichikus hatásait, amelyek pozitívan befolyásolják a bűnelkövető gondolkodásmódját és ezen keresztül jövőbeni magatartását. Az első csoporthoz tartozik a bűnelkövető ártalmatlanná tétele, pontosabban szólva: fizikai megelőzése annak, hogy meghatározott időn belül — legalábbis büntetésének tartama alatt — újabb bűncselekményt kövessen el. Rögtön hozzá kell azonban tennünk, hogy a büntetésnek ilyen represszív hatása csak egyetlenegy büntetés, a szabadságvesztés tekintetében érvényesül. Más büntetések és intézkedések esetében pedig a represszív jellegű speciálprevenciós hatás az anyagi hátrányban, meghatározott jogok korlátozásában stb. jelentkezik.

A büntetés represszív jellegű speciálprevenciós hatásainál azonban sokkal jelentősebbek azok a pszichikus hatások, amelyek tartósan alakíthatják a bűnelkövető gondolkodását és életvezetését. Nem véletlen, hogy a szocialista büntetési elméletek a speciálprevenciós célkitűzések körében azokat a módszereket emelik ki, amelyek összhangban a társadalomban érvényesülő ideológia célkitűzésekkel, a bűnelkövető megjavítását, átnevelését, végső soron a társadalmi együttélésre való alkalmassá tételét célozzák. Az ember megváltoztathatóságát hirdető optimista pedagógia eszméjének behatolása a büntetési célok, eszközök világába, új távlatokat nyit a büntetési elméletek és a büntetés végrehajtása előtt.

Általában megállapítható, hogy a szabadságvesztés alkalmazásának csökkentésére irányuló törekvések mellett a büntetés speciálpreventív célkitűzéseinek előtérbe kerülése a szocialista büntetőpolitika és büntetési rendszerek egyik jellemző vonása.

*4.* Az előbb elmondottak talán közismert, túl általános elméleti tételeknek tűnnek. Összefüggésüket a büntető politikával eleve elismerjük, de verifikálásukra kevés figyelmet fordítunk, holott meggyőződésem, hogy a kriminálpolitika tudománya az ilyen általánosan elfogadott tételek felülvizsgálatával kezdődne. Tudományos szintre akkor tudjuk emelni a büntetőpolitikát, ha a kriminálpolitikai cél- eszközrendszert és annak egyes intézményeit tesszük vizsgálat tárgyává különböző tudományok, így pl. a büntetőjog, a kriminológia, a szociológia, a szociálpszichológia stb. nézőpontjából. Meggyőződésem az is, hogy egy ilyesfajta szemléletváltás előfeltétele a büntetőjogtudomány továbbfejlődésének is. Nem alap nélkül fogalmaznak egyesek a büntetőjogtudomány képviselői közül, úgy, hogy míg a XIX. század büntetőjogtudománya a dogmatika, a XX. századé a büntetéstan, pönológia, büntetésvégrehajtás és a kriminálpolitika. Úgy gondolom, hazánkban is megértek a feltételek erre a szemléletváltásra, a kriminálpolitikai irányú kérdésfeltevésekre és kutatásokra.

*5.* A következőkben röviden szeretnék utalni néhány olyan problémára, amelyet csakis ilyen, specifikusan kriminálpolitikai aspektusból közelíthetünk meg. Ilyen elsősorban a büntetéskiszabás problémaköre.

Nagyon jól ismert a büntetéskiszabás jogi mechanizmusa, hiszen ennek szabályozását a büntetőkódexek mindenütt fő feladatuknak tekintik, valamint annak eredménye, a kiszabott büntetések tömege, megoszlása és statisztikai jellemzői. Ezeknek az adatoknak a fényében jól látjuk például a szabadságvesztés büntetés fokozatos háttérbe szorulását. Ugyanakkor nem tudunk választ adni arra a kérdésre, hogy nagyjában azonos típusú bünözés megléte mellett hazánkban miért lényegesen magasabb a szabadságvesztés aránya, mint például Finnországban. Ott 100 000 lakosra kb. 90, nálunk több mint 200 szabadságvesztésre elítélt jut, és akkor figyelmen kívül hagyom a szabálysértés miatt elítéltek tekintélyes tömegét. Nagy Ferenc publikációja a közelmúltban e problémakör nemzetközi áttekintéséről rendkívül elgondolkoztató. Így például föltehetjük magunknak a kérdést: mi indokolja Magyarországon ezt a büntetési beállítottságot? A közvélemény nyomása, vagy a büntetéskiszabás körében meglévő hagyományok? Vagy a magyar bírói kar olyan pszichikai beállítottsága, amely eleve a szabadságvesztés büntetésnek kedvez? Azt hiszem ezen a területen elmélyült és sokoldalú szociológiai, pszichológiai kutatásokra volna szükség ahhoz, hogy ezekre a kérdésekre megközelítőleg is választ tudjunk adni.

A büntetéskiszabás problémakörében maradva felmerül az is, hogy milyen a törvényben meghatározott tipikus büntetési tételek és az ítélkezési gyakorlatban kialakult konkrét büntetési tételek viszonya. Ez is egy olyan neuralgikus pontja jogéletünknek, amelyre csakis konkrét kriminálpolitikai vizsgálatok és felmérések alapján válaszolhatunk. Válaszként ugyanis nem lehet elfogadni azt az időnként elhangzó szemrehányást, hogy a bírói kar liberalizmusa eltorzítja a törvényi intenciókat. E problémakör jogi vetülete az enyhítési jogkör törvényi szabályozása, amelyről tudjuk, hogy bármennyire is szűkre szabja a törvény a büntetés enyhítésének lehetőségeit, a bíróságok ítélkező tevékenységük során másképpen látják és értelmezik a problémát. Nem hiszem, hogy ez a bírói testület „liberalizmusából" fakad.

Légyen szabad egy példával érzékeltetni a problémát. Ismeretes, hogy az 1962-ig érvényes rendelkezés szerint a gyermekölés öt évig terjedő szabadságvesztéssel volt szankcionálva. Mind az 1961-es, mind pedig az 1978-as Btk a gyermekölés régi kategóriáját, a szándékos emberölésre irányadó szabályok szerint

rendelte és rendeli büntetni. Ha azonban a több évtizedes ítélkezési gyakorlatot megvizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy extrém és halmazati esetektől eltekintve az újszülöttek sérelmére elkövetett szándékos emberölés büntetése lényegében a Csemegi-kódexben meghatározott büntetési keretek között történik. Magyarázatként itt azonnal felbukkan az a gondolat, hogy a tradíciók ereje rendkívül nagy, annyira, hogy lerontha tja az érvényes tételeket is, másrészt viszont nagyon meggondolkodtató, hogy a törvénnyel szemben nem reálisabb-e az élethez közelebb álló bírói gyakorlat, mint maga a törvény.

A kriminálpolitikai kutatások fő területének továbbra is a szabadságvesztés büntetés problémakörét tartom. Bármekkora is a kiábrándulás a szakemberek körében a szabadségvesztés büntetés hatékonyságát illetően, azt hazánkban senki sem tagadja, hogy büntetési rendszerünkben továbbra is szükség van meghatározott körben a szabadságvesztésre, mint a büntetési skála tetején helyet foglaló szigorú büntetésre. A kérdés csak az, hogy az a „meghatározott kör", amelyben alkalmazásának szükségessége vitathatatlan, vajon minden, a törvényben szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekménytípusra indokolt-e? Itt már a vélemények erősen megoszlanak. A probléma sarkosítására itt fel lehet vetni azt az ismert jelenséget, hogy a tartási kötelezettség elmulasztása miatt évente több ezer főre szabnak ki bíróságaink szabadságvesztést. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy e magatartást olyan társadalmi és pszichológiai problémák és méginkább megoldhatatlan emberi konfliktusok motiválják, amelyekre az „adósok börtöne" megoldást nem nyújthat. Azt hiszem felül kellene vizsgálni azt az álláspontot, amely bizonyos bűncselekmények és méginkább bizonyos elkövetői típusok tekintetében a büntetéstől elsősorban a közvélemény vagy a sértett megnyugtatását várják és ezzel a büntetés funkcióját realizáltnak tekintik. Ezt a példát is csak azért hoztam fel, hogy lássuk: bármennyire is világos a kriminálpolitikai cél, ha ez nem párosul a célhoz vezető eszközök alkalmasságának felmérésével, a legjobb szándékú célkitűzés is tévútra jut.

A példákat még tovább lehetne szaporítani. A szabadságvesztés körében mind a büntetéskiszabás, mind a büntetésvégrehajtás meglévő rendszere és intézményei közelebbi kriminálpolitikai vizsgálatot igényelnének. Ebbe természetesen beletartozónak vélem az utógondozás rendszerét. Valamint a dualista szankciórendszernek azt a torz kinövését, amely a célgondolat jegyében megkettőzi adott bűnelkövetői körben a szabadságvesztést. Nem titok, hogy itt a szabadságvesztés büntetés és az úgynevezett szigorított őrizet — valójában mint biztonsági intézkedés — problémájáról van szó, amelynek megítélése a több mint 10 éves gyakorlati funkcionálása után sem jutott nyugvópontra.

Mindezek a példák és konkrét problémák azt igazolják, hogy a dogmatikai szemléletű büntetőjogi és az empirikus szemléletű kriminológiai kutatásokon túlmenően szükség van olyan kifejezetten kriminálpolitikai kutatásokra is, amelyeknek feladata a büntetőpolitikai cél- és eszközrendszer konkrét vizsgálata, végső soron a célok és eszközök egyensúlyának elméleti megalapozása.

*6.* Végezetül a büntetőpolitika és büntetési rendszer összefüggései kapcsán még egy gondolatot kívánok felvetni.

A büntetési elméletek történeti fejlődésére jellemző volt — és részben az ma is — a teleologikus gondolkodás, azaz a büntetési rendszer problémáinak ideológiai, jogi, erkölcsi megközelítése. Mindez természetesen támaszkodott a büntetéssel kapcsolatos általános társadalmi-történelmi tapasztalatokra, ugyanakkor a büntetések alkalmazásának konkrét tapasztalatai, a büntetéssel kapcsolatos reális jelenségek többé-kevésbé kívül estek a büntetési elméletek vizsgálódási körén. A XIX. századi pozitivista társadalomtudományi felfogás behatolása a büntetőjogtudományba eredményezte azt, hogy az alapjában véve normatív jellegű büntetőjogtudománytól elváltak a bűnözés valóságjelenségeit vizsgáló tudományok. Így született meg többek között a pönológia tudománya, a büntetéstan, amely a büntetések és intézkedések valóságjelenségeit állította vizsgálódásainak középpontjába. A módszertani kérdés most már az, hogy a büntetési elméletek fejlődhetnek-e tovább a pönológia reális tárgyismerete nélkül.

A marxista jogtudományok legutóbbi fejlődésének ismeretében erre csak egyfajta válasz adható. A büntetési elméletek továbbfejlődésének alapfeltétele a bűnözéssel és a bűnöző emberrel foglalkozó tudományok és ezek közül is elsősorban a pönológia tárgyismeretének a felhasználása.

Van egy másik vetülete ennek a problémakörnek. A büntetési elméletek általában a büntetési rendszer egészéből indulnak ki, illetve arra vetítik rá gondolataikat. A pönológia viszont mindig meghatározott büntetés vagy intézkedés, mint pl. halálbüntetés, szabadságvesztés stb. reális vonatkozásait vizsgálja. Újabban a büntetési elméletekbe is kezd behatolni az a felismerés, hogy az egyes büntetések immanens tulajdonságaiknál fogva különböző hatások elérésére alkalmasak, következésképpen adott büntetéssel kapcsolatos célok meghatározásánál ebből és nem a büntetési rendszer egészére vonatkozó absztrakt büntetési célkitűzésekből kell a tudományos gondolkodásnak kiindulnia. Végső soron pedig az egyes büntetések hatékonyságának tudományos vizsgálata alapján adható egzakt válasz a büntetés általános és különös megelőző hatásának általános kérdésére is.

A különböző országokban folyó pönológiai kutatások ma már jelentős ismeretanyagot halmoztak fel az egyes büntetések, elsősorban a szabadságvesztés vonatkozásában. Ennek az ismeretanyagnak az integrálása a büntetési elméletekbe jelenti egyrészt a büntetési elméletek egzakt tudománnyá válását, másrészt pedig azt, hogy a büntetési rendszer egészére vonatkozó általános elmélet mellett kialakul az egyes büntetések elmélete is. Nekem úgy tűnik, a szocialista büntetési elméletek fejlődésének következő láncszeme ennek a tudományos szintézisnek a megteremtése.

*Kovacsicsné Nagy Katalin*

# A szabálysértési eljárás és az elzárásbüntetés alakulása *

## *1. A szabálysértési statisztika megfigyelési problémái*

A szabálysértés intézményét az 1955. évi 17. sz. tvr. hozta létre. Korábban az 1950. évi II. tv. (Btá.) a társadalomra veszélyes cselekmények két kategóriáját különböztette meg: a büntettet és a kihágást. A kihágás miatt elítéltek aránya a jogintézmény utolsó éveiben, 1951 és 1955 között 4,6% és 9,8% között ingadozott.

A kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak a megszüntetéséről szóló 1955. évi 17. sz. tvr. a járásbíróságok hatáskörébe tartozó kihágásként büntetendő cselekményeket — e tvr. 3. §-ában felsorolt kivételekkel — szabálysértéssé minősítette és a tanács végrehajtó bizottsága igazgatási osztályának, a rendőrségnek, a tűzrendészeti hatóságnak, illetőleg a folyamrendészeti hatóságnak a hatáskörébe utalta.

Az 1968. évi I. törvény „A szabálysértésekről" azoknak a jogellenes tevékenységeknek a szabályait határozza meg, amelyek a társadalomra csekély fokban veszélyesek. Az államigazgatási tevékenység eredményességének előmozdítása, továbbá általában a jogsértések megelőzése végett büntetéssel sújtja az államigazgatási szervek munkáját akadályozó, valamint a társadalmi együttélés szabályait sértő személyeket.

A törvény a különböző szabálysértésekkel kapcsolatosan meghatározza a szabálysértés miatt eljáró szervek körét. A tanácsi hatáskörbe utalt szabálysértések ügyében általában a tanács igazgatási feladatokat ellátó szakigazgatási szerve, pénzügyi szabálysértés ügyében a tanács pénzügyi szakigazgatási szerve jár el. Vám- és devizaszabálysértés miatt a vám- és pénzügyőri szakaszok, valamint a vámhivatalok járnak el, a jövedéki adókkal kapcsolatos pénzügyi szabálysértések miatt ugyancsak e szervek járnak el. A szabálysértések jelentős körét a törvény a rendőrség hatáskörébe utalja. A közegészségügyi-járványügyi szabálysértés miatt a közegészségügyi-járványügyi felügyelő, a kereskedelmi felügyelőség hatáskörébe utalt szabálysértés miatt a kereskedelmi felügyelőség jár el, a bányahatóság hatáskörébe utalt szabálysértés miatt pedig a bányaműszaki felügyelőség.

Az egyes szabálysértési hatóságok más-más kérdőívet rendszeresítettek az általuk elbírált szabálysértések megfigyelésére, az adatgyűjtés kérdésköre is eltérő. A feldolgozás tekintetében sem egységesek, egyes ügyfajtákra pontos, másokra csak közelítő, kerekített adatok állnak rendelkezésre. Az adatok megbízhatósága sem egyforma. A legrészletesebb statisztika a rendőrhatósági és a tanácsi igazgatási szervek által elbírált szabálysértésekről készült. Ez utóbbi tartalmazza a szabálysértési feljelentések számát, az eljárási adatokat, az el nem intézett, az áttétellel, figyelmeztetéssel, eljárás megszüntetésével elintézett feljelentések számát, a bírságolt személyek számát, a bírságoló határozatok megoszlását aszerint, hogy tárgyaláson vagy tárgyaláson kívül hozták, az elzárásra átváltoztatott bírságolások és a letöltött elzárások számát, a pénzbírság összegét, éspedig az előírt, a befizetett, törölt és a hátralékos pénzbírságok összegét. Az adatgyűjtés tartalmazza a szabálysértések ügyfajták szerinti csoportosítását is.

Pénzügyi, adóügyi, vám- és devizaszabálysértéseknél az adatgyűjtés kiterjed az eljárás alá vont személyek számára, a pénzbírság tárgyaláson vagy tárgyaláson kívül való kiszabására, a kiszabott bírság összegére. Külön kimutatják a vám- és devizaszabálysértést elkövető külföldi állampolgárok számát. A rendőrhatóságok a feljelentett és elmarasztalt személyek számáról, a kiszabott pénzbüntetés összegéről és kategóriák szerinti megoszlásáról, külön a közrend és közbiztonság elleni és külön a közlekedésrendészeti szabálysértésekre gyűjtenek adatokat.

A bíróságok felmentő ítélet esetén megállapíthatnak szabálysértést, ezekre vonatkozóan csak az elmarasztaló határozatok számát dolgozzák fel, a kiszabott bírság összegét nem.

## *2. A szabálysértések számának alakulása 1972 és 1986 között*

A szabálysértések együttes száma a vizsgált időszakban 287 és 322 ezer között ingadozott, a 70-es évek óta volt egy kis mértékű csökkenés, 1972—74 között 315 és 322 ezer volt az elmarasztaló határozatok száma. 1980—1982 között nem érte el a 300 ezret, majd 1983 óta újra meghaladja a 300 ezret. 1980 és 1985 között a kiszabott pénzbírságok száma 154 ezerről 178 ezerre emelkedett. A rendőri szabálysértéseknek átlag 60%-a közlekedési szabálysértés. A tanácsi szabálysértések közül a tulajdon elleniek aránya 35—40% körül ingadozik, a többi szabálysértésfajták aránya lényegesen alacsonyabb.

A pénzbírságok átlaga nagyrészt 1000 és 2000 forint közé esik, időben emelkedő tendenciát mutatva. Ez lényeges emelkedést jelent 1972—1974-hez képest, amikor a kiszabott bírságok átlag értéke valamennyi szervnél 700 Ft alatt volt. 2000 Ft feletti átlagos bírság korábban csak a vám- és deviza-, továbbá a kereskedelmi szabálysértéseknél fordult elő, 1985-ben már a tanácsi pénzügyi szabálysértések átlagos bírsága 2000 Ft feletti, a kereskedelmi szabálysértéseknél már a 3000 Ft-ot is meghaladta az átlagérték.

A fenti adatok nem tartalmazzák a helyszíni bírságok számát. A helyszíni bírságok száma minden évben meghaladja az egymilliót, ennek több mint 95%-át jelentik a közlekedési szabálysértések helyszíni bírságai. A helyszíni bírságok átlaga a legtöbb bírságoló hatóságnál nem haladja meg a 300 forintot, a közlekedési szabálysértéseknél még a 200 Ft-ot sem érik el. A legmagasabb a kereskedelmi szabálysértéseknél kiszabott helyszíni bírság átlagértéke, ami az utóbbi években már az 1000 Ft-ot is meghaladta.

*Kovacsicsné Nagy Katalin* egyetemi docens, ELTE Állam, és Jogtudományi kar (Budapest).

### 3. *Pénzbírság átváltoztatása elzárásra*

A pénzbírságot — a jogszabály szerint — meg nem fizetés esetében — ha az a munkabérből (egyéb járandóságból) nem hajtható be — elzárásra kell átváltoztatni. Nincs helye átváltoztatásnak, ha a pénzbírságot felügyelet alkalmazta, illetőleg helyszíni bírságolás keretében szabták ki. Pénzbírság átváltoztatása elzárásra mind a rendőri, mind a tanácsi szabálysértések körében rendszeresen előfordul. A pénzügyi és vám szabálysértéseknél olyan ritkán alkalmazzák az átváltoztatást, hogy az erre vonatkozó adatokat nem tartják szükségesnek megfigyelni. Mind a rendőrségi, mind a tanácsi szabálysértéseknél a kiszabott pénzbírságok 10—15%-ánál alkalmaznak elzárásra való átváltoztatást. A rendőrség által kiszabott pénzbírságoknak mintegy 30—35%-ánál kerül sor a pénzbírság meg nem fizetése miatt intézkedésre, ami az átváltoztatáson kívül lehet letiltás kibocsátása, vagy behajtásra intézkedés.

A rendőri szabálysértések esetében az elzárásra való átváltoztató határozatok közül 25—30%-nál kerül sor az elzárás végrehajtására, a tanácsi szabálysértések közül csak 18—21%-nál történik meg az elzárás letöltése. Ennek oka, hogy sok esetben a szabálysértés elkövetője, esetleg családja az átváltoztatásra hozott határozatot követően teljesíti a pénzbírság befizetését. Sok esetben a szabálysértés elkövetője megkezdi az elzárás büntetés letöltését, majd a büntetésvégrehajtási intézetben végzett munkája alapján szerzett keresetéből az elzárás büntetés hátralévő részét megváltja.

### 4. *Elzárással is büntethető közrend és közbiztonság elleni szabálysértések*

A szabálysértés elkövetése miatt alkalmazható büntetések a pénzbírság és — a jogszabály által meghatározott kivételes esetekben — az elzárás. A szabálysértés miatt elzárást mint vagylagos büntetést mindössze kilenc szabálysértésnél enged meg a törvény, éspedig az alábbiaknál:

— a közveszélyes munkakerülés
— a tiltott kéjelgés
— a garázdaság
— a verekedés
— a veszélyes fenyegetés
— a rendőrhatósági felügyelet szabályainak megszegése
— a kitiltás (bírósági vagy rendőrhatósági) szabályainak megszegése
— a kötelező gondozás és gyógykezelés alóli kibúvás
— a pártfogó felügyelet szabályainak megszegése, a többi szabálysértéseknél csak a pénzbírság meg nem fizetése esetén van lehetőség a pénzbírság elzárásra való átváltoztatására. E kilencféle szabálysértést elkövetők száma 1980 és 1985 között 50,0%-kal, az elzárással büntetettek száma 21,7%-kal nőtt. Különösen nőtt a közveszélyes munkakerülést elkövetők száma, a növekedés mértéke 141,9%. A tiltott kéjelgés, garázdaság és a verekedés miatt indított szabálysértési eljárások száma csökkent. 1986-ban a megbüntetett személyek száma az 1974-es szintre csökkent. Az elzárás büntetés alkalmazása ugyancsak a kmk-t elkövetőknél emelkedett legnagyobb arányban (141,6%).

Az elzárás büntetés alkalmazása átlagosan az egyes években 37 és 51% között ingadozik, a legalacsonyabb 1981-ben, a legmagasabb 1982-ben volt. Legnagyobb gyakorisággal a közveszélyes munkakerülésnél (93—94%), a kitiltás szabályainak megszegésénél (96—99%) és a tiltott kéjelgés (83—92%) büntetésénél fordul elő elzárás alkalmazása. Valamivel az átlag felett van az elzárás gyakorisága a ref. szabályainak és a pártfogó felügyelet szabályainak megsértése esetében. Viszonylag ritkán kerül sor elzárás alkalmazására a veszélyes fenyegetés, a garázdaság, a kötelező gondozás és gyógykezelés alóli kibúvás, továbbá a verekedés elkövetői körében.

Az elzárás időtartamában 1982-ig az egy hónapos elzárás dominált (80—83%-os aránnyal), viszonylag ritkán fordult elő hosszabb tartamú elzárás. 1983-tól a tendencia megváltozott, és rohamosan emelkedik a 30 napnál hosszabb elzárások aránya. Ennek oka, hogy a gyakorlat igényeinek megfelelően az 1983. évi 10. sz. tvr. a szabálysértésekről szóló 1968. évi I. tv. módosításával egyes esetekben módosította az elzárás időtartamának felső határát. Korábban az elzárás leghosszabb tartama 30 nap volt, halmazat esetén 60 nap. Ezt a jelzett jogszabály oly módon módosította, hogy az elzárás „leghosszabb tartama harminc nap, a törvényben meghatározott esetekben hatvan nap" [19 § (2)]. A törvényben meghatározott eset az alábbi négy szabálysértés: kmk [91 § (1)]; tiltott kéjelgés [92 § (1)]; kitiltás és a ref. szabályainak megszegése [97 § (1)]; pártfogó felügyelet szabályainak megszegése [97/A § (1)]. Különösen jelentős növekedés észlelhető 1983 és 1985 között a hosszabb tartamú elzárásokban a kmk-t elkövetőknél, ahol 12,3%-ról 55,6%-ra nőtt a 30 napnál hosszabb elzárások aránya, a ref. szabályok megszegésénél 40,3%-ról 66,3%-ra, a kitiltás szabályainak megszegésénél 26,1%-ról 83,4%-ra, a pártfogó felügyelet szabályainak megszegésénél 21,9%-ról 59,6%-ra emelkedett a hosszabb tartamú elzárások aránya, ami nyilvánvaló következménye a jogszabálymódosításnak.

### 5. *A bűnöző életpálya és a szabálysértés*

Az előbbiekben bemutatott szabálysértési statisztikák, s azoknak az elzárásokra vonatkozó adatai az operatív statisztikák naptári éves adatai voltak. Ezekből megállapítható, hogy évente mintegy 300 ezer szabálysértést követnek el, azaz átlagosan 1000 lakosra 28,2 szabálysértés jut. De ezekből a statisztikákból az nem derül ki, hogy ez a kb. 300 ezer szabálysértés ténylegesen hány személyre koncentrálódik, sem az egy-egy éven belül szabálysértést elkövetőkről nem tudjuk meg, hogy az évi összesben hányszor szerepeltek, sem azt, hogy az előző években volt-e és hány szabálysértésük. Ugyancsak nem derül fény a statisztikákból arra, hogy a szabálysértéseket elkövetők szabálysértésük mellett bűncselekményeket is követnek-e el.

Mindezen kérdésekre csak a BM bűntettesek nyilvántartása ad választ, ahol a bűnelkövetők bűncselekményein és büntetőítéletein kívül azokat a szabálysértéseit is nyilvántartják, amelyek elzárással is büntet-

hetők, továbbá a vám- és devizaszabálysértéseket. Sajnálatos módon e nyilvántartásnak a szabálysértésekre vonatkozó információiról még statisztikai feldolgozás nem készült, így teljes körű válasz a felvetett kérdésekre ma még nem adható.

Mindössze egy 369 főre kiterjedő mintavétel vizsgálata alapján tudtam néhány információt a bűnözés és a legsúlyosabb szabálysértések kapcsolatáról megállapítani. A 369 fő kiválasztása a büntettesek nyilvántartásából, éspedig a többször büntetettek köréből, de e körből véletlenszerűen történt. Közülük 95-en 1—5 alkalommal, 228-an 6—10 alkalommal, 37-en 11—15-ször, 7-en 16—20-szor, ketten 20-nál is többször voltak büntetve. Közülük 189 főnek (51,2%) nem volt szabálysértése, 109-nek (29,5%) 1—5 szabálysértése, 48-nak (13,0%) 6—10 szabálysértése, 9-nek (2,4%) 11—15 szabálysértése és 14 főnek (3,8%) 16-nál több szabálysértése volt.

Az egy személynél jelentkező nagy tömegű szabálysértések főleg a ref. szabályainak megsértése és a kitiltásra vonatkozó mellékbüntetés megszegéseként fordulnak elő. 23 olyan személy volt, aki 10-nél több szabálysértést, együttesen összesen 374 szabálysértést követett el, ebből 347 volt a kitiltás, ill. a ref. szabályainak megszegése, 16 kmk, mindössze 1 garázdaság, 2 verekedés, 2 kényszergyógykezelés alóli kibúvás és 6 esetben a pártfogó felügyelet szabályainak megsértése.

E 23 fő, aki 10-nél több szabálysértést is elkövetett, az elkövetett bűncselekményeket illetően elég változatos képet fest: van köztük aki többféle bűncselekményt is, köztük igen súlyosakat is, pl. rablást is elkövetett, de többségük a sok szabálysértés mellett csak csekély súlyú bűncselekményeket, többnyire lopás *vétségét* követték el, e mellett még bűncselekményként is kmk, és tiltott visszatérés is szerepel több nyilvántartott személynél. Pl. T. Károly 7-szer volt büntetve, 18 elzárása volt, a 7 bűncselekményből 4 tiltott visszatérés, a szabálysértésekből 16 kitiltás, ill. a ref. szabályainak megsértése, 1 kmk és 1 pártfogó felügyelet szabályainak megsértése. Amint a szabálysértési határozatokból kiderül, minden alkalommal amikor szabadult, még aznap Baracskáról Budapestre utazott, és vagy önként jelentkezett a rendőrségen, hogy a kitiltás ellenére visszajött Budapestre (késő őszi, téli hónapokban), vagy a rendőr igazoltatta a X. kerületi Száva utca melletti kiserdőben, ahol az éjszakát töltötte (tavaszi, nyári hónapokban).

A vizsgált 180 szabálysértést is elkövető nyilvántartott személy többségénél zömmel elzárás büntetést alkalmaztak az eljáró hatóságok, mindössze 34 személynél nem került sor elzárásbüntetésre. Részletes vizsgálatok szerint 45 főnél az elzárások száma megegyezik az elzárások hónapszámával, tehát átlagosan minden alkalommal 30 napos elzárással büntették, 99 főnél az elzárások száma több mint az elzárások hónapszáma, ami arra utal, hogy egyik-másik szabálysértésnél pénzbüntetésben részesült, 36 főnél pedig az elzárások száma kevesebb mint az elzárások hónapszáma, ami viszont azt jelzi, hogy némelyik szabálysértésért egy hónapnál hosszabb elzárást szabtak ki rá. A 10-nél több szabálysértést elkövető 23 személy 374 szabálysértése közül 18 személynél csak elzárást alkalmaztak, 5 személynél összesen 20 esetben pénzbüntetést szabtak ki.

Végül néhány adat a 180, szabálysértést is elkövető nyilvántartott személy demográfiai megoszlásáról: közülük 167 férfi, és 13 nő. Valamennyi férfi 18 évesnél idősebb, és valamennyi nő 30 évesnél idősebb. Általában a felnőtt korú bűnelkövetőket jellemzi a szabálysértések elkövetése, a bűncselekményt elkövető 30—39 éves férfiak 58,3%-a, a 40—49 éveseknek 52,9%-a az 50 év felettiek 51,8%-a követett el szabálysértést is. A 40—49 éves nők 70%-a, az 50 év fölötti női bűnelkövetők 50%-a követett el szabálysértést is.

### *6. Az elzárásra beutaltak száma és periodicitása a büntetésvégrehajtási intézetekben*

Míg a szabálysértéseket elbíráló egyes hatóságok statisztikái éves statisztikák, amelyek ún. tartam-idősorba rendezhetők, vagyis az év folyamán elbírált szabálysértéseket tartalmazzák, a büntetésvégrehajtási intézetek elzárásokra vonatkozó statisztikája ún. állapot-idősor, mely meghatározott időpontok hetenként egyszeri létszámadatait tartalmazza. A szabálysértést elbíráló hatóságok statisztikái és a büntetésvégrehajtás statisztikái már csak azért sem hasonlíthatók össze, mivel a kétféle adatsor között egy időbeli eltolódás is fennáll: a büntetés letöltése nem biztos, hogy abban az évben történik, amikor a büntetés kiszabása történt. Mégis, ha megkíséreljük az elzárásra büntetettek és a letöltött átváltoztatások összegét elosztani a büntetésvégrehajtás heti létszámadatainak összegével, akkor az arányszámok 1980 és 1985 közötti években 2,6% és 4,2% között mozognak. Az arányszám azt fejezi ki, hogy egy elzárásra büntetett (vagy átváltoztatással elzárásra büntetett) személy átlagosan hányszor szerepel a heti létszámadatokban, vagyis átlagosan hány heti elzárást töltött le. A heti létszámadatok legfontosabb sajátsága, hogy leolvasható belőle az elzárások számában mutatkozó periodicitás. Már a reprezentatív minta adatai alapján (5. fejezet) megállapítottam, hogy a sok szabálysértést elkövetők jelentős része az őszi-téli hónapokra szinte önként vonul be a büntetésvégrehajtási intézetbe, ahol teljes ellátása — szállás, étkezés, fűtés — biztosítva van. Ezt igazolják a büntetésvégrehajtás adatai, melyekből szezonindexeket számítottam. (A szezonindex az azonos heti adatok átlagának viszonya az összes heti érték átlagához.)

A szezonindexek az év első heteiben valamivel a 100% alatti értékek, majd az 5. héttől a 15. hétig meghaladják a 100%-ot, a 9—12. hetekben megközelítik a 120%-ot. A 16. héttől, április végétől újra csökkennek a szezonindexek, a legalacsonyabbak a 23. és 24. héten, június második felében. Ezt követően lassú emelkedés következik, a 29. héten megközelíti újra a 100%-ot. Kisebb ingadozásokkal a 47. héttől (november vége) újra meghaladja a 100%-ot.

Ugyanezen alapadatokból számított hetenkénti bázisviszonyszámok az éves adatokhoz hasonló tendenciát tükröznek. Az 1981 és 1982 években csekély csökkenés figyelhető meg 1980-hoz képest, 1983-tól megindult a növekedés, ami 1984 és 1985-ben már rohamossá vált, egyes hetekben a létszám színvonala az 1980. évi 200%-át is elérte. E magas értékek különö-

sen 1985. február és március hónapját jellemzik, amikor is emlékezetesen hideg idő (—30° körüli) volt hazánkban.

Az elzárások szezonindexei

| Hét | Szezonindex | Hét | Szezonindex |
|---|---|---|---|
| 1 | 86,5 | 27 | 92,2 |
| 2 | 88,2 | 28 | 95,2 |
| 3 | 95,0 | 29 | 97,2 |
| 4 | 99,9 | 30 | 98,3 |
| 5 | 105,6 | 31 | 100,1 |
| 6 | 109,8 | 32 | 99,2 |
| 7 | 113,6 | 33 | 98,6 |
| 8 | 115,5 | 34 | 94,1 |
| 9 | 118,1 | 35 | 94,5 |
| 10 | 118,4 | 36 | 94,5 |
| 11 | 117,3 | 37 | 95,7 |
| 12 | 115,2 | 38 | 96,4 |
| 13 | 112,2 | 39 | 97,0 |
| 14 | 106,3 | 40 | 97,6 |
| 15 | 100,1 | 41 | 98,7 |
| 16 | 96,5 | 42 | 97,9 |
| 17 | 94,1 | 43 | 99,0 |
| 18 | 91,4 | 44 | 99,5 |
| 19 | 90,3 | 45 | 97,7 |
| 20 | 90,2 | 46 | 97,6 |
| 21 | 90,2 | 47 | 101,3 |
| 22 | 89,0 | 48 | 103,4 |
| 23 | 77,7 | 49 | 104,9 |
| 24 | 73,9 | 50 | 104,0 |
| 25 | 80,9 | 51 | 105,3 |
| 26 | 88,2 | 52 | 100,6 |

## 7. *Következtetések*

*a) A statisztikai megfigyelésre vonatkozó észrevételek*

*1.* Amint a bevezetőben megállapítottam, a szabálysértéseket elbíráló egyes hatóságok önállóan határozzák meg saját megfigyelési rendszerüket, amely nem tartalmaz legalább egy minimális kérdéskörre kiterjedő egységes részt sem, így a statisztikus ha összesíteni kívánja a különféle szabálysértések adatait, a legnagyobb nehézségekkel találja magát szemben, s kénytelen olyan táblát szerkeszteni, amelyhez a lábjegyzetek terjedelme nagyobb mint maga a tábla. Egyes hatóságok összevontan adják meg a határozattal kiszabott és a helyszíni bírság összegét, más hatóságoknál elkülönül, van ahol nincs helyszíni bírság, a bíróságok pedig még a pénzbírság összegét sem szolgáltatják a statisztikában.

*2.* A szabálysértések és bűncselekmények definíciójából következik, hogy mindkét fajta cselekmény a társadalomra veszélyes cselekmény, köztük a határvonalat a társadalomra való veszélyesség mértéke határozza meg. A szabálysértések jelentős részének, így főleg a társadalmi együttélés szabályait sértő szabálysértésnek létezik bűncselekményi alakzata is. Ilyen törvényi tényállások, amelyeknek mind szabálysértési, mind bűncselekményi alakzata van, pl. a következők: közveszélyes munkakerülés, tiltott ill. üzletszerű kéjelgés, garázdaság, tulajdon elleni szabálysértés, v. bűncselekmény, vámszabálysértés v. bűncselekmény, devizaszabálysértés v. bűncselekmény stb.

Az ilyen társadalomra veszélyes cselekményeknél nagyon hasonló a törvényi tényállás, csupán az eset körülményei, a cselekmény súlya, jelentősége, sok esetben valamilyen értékhatár dönti el, hogy adott esetben szabálysértés vagy bűncselekmény történt. Ez az értékhatár időben változó, az a cselekmény, ami egyik évben még bűncselekmény, lehet hogy a következő évben már csak szabálysértésnek minősül. Éppen ezért súlyos hiányossága a szabálysértési-statisztikának, hogy nincs legalább bizonyos szabálysértésekre a bűnügyi adatgyűjtésekkel konformmá tehető adatgyűjtés, hogy az azonos törvényi tényállású szabálysértések és bűncselekmények együttesen is tanulmányozhatók legyenek.

Jelenleg az egyes törvényi tényállásoknál a szabálysértés és a bűncselekmény nem határolható el élesen, hosszú távra. Az egyes értékhatárok csak bizonyos időszakokra vonatkoznak, a kárérték megállapítása sok szubjektív tényezőt tartalmaz, éppen ezért a statisztikai megfigyelés szempontjából lényeges követelmény, hogy legalább a bűncselekményi alakzattal is rendelkező társadalomra veszélyes cselekményekre vonatkozóan olyan megfigyelés álljon rendelkezésre, amely összhangban áll a bűnügyi statisztikai megfigyelésekkel.

*b) Jogi vonatkozású észrevételek*

*1.* A pénzbírsággal büntetett személyeknél a pénzbírság meg nem fizetése esetén tett intézkedések az esetek jelentős részében hatékonynak bizonyulnak. Az elzárásra átváltoztatott pénzbírságoknak 18—30%-a kerül végrehajtásra, a többi esetben az átváltoztatást követően a megbüntetett személy (vagy családja) befizeti a pénzbírságot. Ez a 18—30% az átváltoztatott pénzbírságokhoz viszonyított arányszám, ami az összes kiszabott pénzbírságoknak 2,5—4,1%-a.

*2.* Lényegesen súlyosabb a helyzet azoknál a közbiztonság és közrend elleni szabálysértéseknél, amelyek elzárással is büntethetők.

Itt kell megállapítani, hogy ezen szabálysértéseknél az elzárásbüntetés (természetesen a pénzbüntetés sem) nem bizonyul hatékonynak. Az esetek többségében egy olyan bűnözői rétegről van szó, amelynek se lakása, se családja, se szakmája, se munkahelye nincsen. Amikor szabadlábon van, életét bűncselekmények elkövetésével tartja fenn, sok esetben egészen csekély súlyú tulajdon elleni bűncselekményekkel, ill. szabálysértésekkel, amelyeknél a kár értéke éppen csak a létfenntartáshoz és italhoz elegendő számára.

Ennek a rétegnek az elzárás nem büntetés, hanem kedvezmény, szociális juttatás, melynek során sajátjához képest „kulturált" szálláshoz, fűtéshez, világításhoz, napi háromszori étkezéshez, tisztálkodási lehetőséghez, egészségügyi ellátáshoz, kulturális ellátáshoz jut ingyen, vagyis számára a létbiztonságot jelenti. Így tehát az elzárás sem az általános, sem a speciális prevenciót nem szolgálja.

*3.* Az eljárás rövid időtartama — max. 30, ill. 60 nap — nem tesz lehetővé eredményes nevelő munkát. Az elzárásbüntetést töltő személy munkára nem kötelezhető, rendszeres munkán csak saját beleegyezésével foglalkoztatható. Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzeti Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. számú tvr. (MK. 32) 1976/8. cikk 3. a), b) pontja szerint *a)* senkit sem lehet kényszer- vagy kötelező munka végzésére kötelezni, *b)* ennek a bekezdésnek az a) pontját nem lehet úgy értelmezni, hogy azokban az országokban, ahol valamely bűncselekmény miatti büntetésként kényszer-

munkával járó szabadságvesztést lehet kiszabni, megakadályozná az illetékes bíróság által hozott ilyen ítélettel elrendelt kényszermunka végrehajtását.

Ezen egyezmény alapján az elzárásbüntetést töltők nem kötelezhetők termelő munka végzésére. Munkába állásuk az erre vonatkozó írásbeli nyilatkozatuk és az orvosi vélemény alapján történik. Ha az elkövető úgy nyilatkozik, hogy termelő munkát nem kíván végezni, köteles az intézet tisztántartásában és ellátásában legfeljebb heti 42 óra időtartamban résztvenni, amelyért díjazás nem illeti meg. Így a közveszélyes munkakerülők büntetésük töltése során sem végeznek termelő munkát (intézet, körlet takarításában foglalkoztathatók).

Amennyiben önként vállal munkát, elhelyezésük nehézségbe ütközik, mert a rövid fogvatartási idő nem elegendő arra, hogy legalább „betanított munkás" képzést kapjon valamilyen területen. Ezét legtöbbször szabad területen, mezőgazdaságban, építkezéseken, útépítésen foglalkoztatják őket, ahol viszont az őrzésbiztonság lényegesen csekélyebb mint a gyári munkaterületeken.

*4.* A következő ellentmondást éppen a külső munkán történő foglalkoztatásuk veti fel. Minthogy ilyen munkafeltételek mellett az őrzés bizonytalanabb, a mozgásterük tágabb, így a szökés veszélye nagyobb az elzárás büntetést töltőknél mint az elítélteknél, viszont az elzárás büntetést töltők szökésükkel nem merítik ki a fogolyszökés (Btk. 245. §) bűncselekményét, ezért szökésükért nem büntethetők.

*5.* Egy jogintézmény hatékonyságának vizsgálatánál annak nemcsak erkölcsi hatékonyságát, hanem gazdasági kihatásait is érdemes szemügyre venni. A BV elzárásra beutaltak létszámadatai szerint az egyes években az elzárásra beutaltak heti átlagos száma 1225-ről 2037-re emelkedett. Ha ezt az átlaglétszámot szorozzuk a hivatalosan megállapított létminimum, havi 2500 Ft 12-szeresével, akkor megállapítható egy durva becsléssel, hogy az elzárásra beutaltak eltartása a korábbi években 36 millió körül, 1985-ben már több mint 61 millió volt. Ebben az összegben csupán az elzárásos személyek eltartása szerepel, nem végeztem még becslésszerű számításokat sem a rendőri munka költségeire, sem a büntetésvégrehajtási költségekre. A BV adatokból kitűnik, hogy a BV férőhelyeinek utóbbi években közel 10%-át az elzárásra beutaltak foglalják el, így a BV költségvetésének közel 10%-a fordítódik erre a rétegre. Ez a becslés annyiban torzít, hogy míg a szabadságvesztés legrövidebb időtartama 3 hónap, tehát egy BV férőhelyen évente legfeljebb 4 elítélt fordul meg, addig az elzárás átlagos időtartama 30 nap, egyes esetekben ennél is rövidebb, tehát egy férőhelyen évente legalább 12 elzárásos fordul meg, ami a befogadási és szabadítási eljárásban az előbbihez képest legalább háromszoros munkaterhelést jelent.

*c) A további vizsgálatok feltételei*

Ahhoz, hogy a szabálysértések alakulásáról és az egyes büntetési nemek hatékonyságáról további megalapozott következtetéseket vonhassunk le, a következőket tartom szükségesnek: *1.* Egységes szabálysértési statisztika létrehozása. Az egységesen gyűjtendő adatokon kívül természetesen az egyes hatóságok saját profiljuknak megfelelően további adatokat is gyűjthetnek. *2.* A bűntettesek nyilvántartásában szereplő szabálysértések statisztikai feldolgozása. *3.* A büntetésvégrehajtás elzárásra beutaltak nyilvántartásának számítógépesítése és statisztikai feldolgozása.

*Prugberger Tamás*

# A szövetkezetek jogi szabályozásának lehetősége egy egységes vállalati törvény keretében

## I.

### *A szövetkezeti jogi szabályozás korszerűsítésének vitája és a korszerűsítés különböző irányzatai*

A magyar vállalat rendszer jogi szabályozása három vállalati kódex-rendszeren nyugszik. A szövetkezeteké 1967-ből és 1971-ből, az állami vállalatoké 1977-ből,[1] míg a gazdasági társulásoké 1978-tól származik. Az idők folyamán az előző kettő több-kevesebb módosításon ment keresztül. Így a szövetkezeteké átfogóan 1977-ben, majd 1980-ban,[2] míg az állami vállalatokén 1981-ben és 1984-ben.[3] A gazdasági társulásokról szóló 1978. évi 4. tvr. módosítására mind ez ideig azért nem került sor, mert ez egy korábbi, 1969-ből származó jogszabályt gyökeresen megváltoztatott.[4] Jóllehet a külső és belső gazdasági körülmények gyors változása itt is jelentős korszerűsítési kívánalmakkal, a régi kereskedelmi társasági formák modernizált és szocialista tartalommal történő újraélesztését igénylik, ezek a kívánalmak azonban átmenetileg a régi kereskedelmi törvény (Kt.) egyes, ma is hatály-

*Prugberger Tamás* tudományos főmunkatárs, Szövetkezeti Kutató Intézet (Budapest).

[1] 1971. évi II. tv. (Szvt.); az 1971. évi 34. sz. tvr.-rel módosított 1967. évi III. tv., a 30/1971. (X. 2.) Korm. sz. rendelettel mód. 35/1967. Korm. sz. rend. és a 15/1971. (XII. 30.) MÉM r-el mód. 6/1967. (X. 24.) MÉM sz. rend. Mgtsz kódex; 1971. é. 32. tvr. 40/1971. (XI. 30.) Korm. sz. rend. Isz. kódex) 1971. é. 35. tvr. 47/1971. (XII. 28.) Korm. sz. rend. (Áfész kódex); 1977. évi VI. tv. 4/1978. (I. 18.) MT sz. rendelet (állami váll. kódex); 1978. é. 4. tvr. 9/1978. (II. 1.) MT. sz. rend. (Gazd. társ. kódex)

[2] 1977. é. és 1981. é. 25. tvr. (Szvt. mód.); 1977. é. 9. és 1982. é. 35. tvr. 7/1977. és 10/1982. MT sz. rend., 12/1977. és 22/1982. MÉM. sz. rend. (Mgtsz kód. mód.); 1978. é. 3. és 1982. é. 32. tvr, 8/1978. és 68/1982. MT sz. rend. (Isz. kód. mód.); 1977. és 1982. és. 34. tvr. 6/1977. és 69/1982. MT sz. rend. (Áfész kód. mód.); 1977. é. 12. sz. tvr. mód, az 1982. 33. tvr. mód. 22/1981. ÉVM-PM sz. rend. 20/1977 (lakásszöv-i kódex), 25/1981. (IX. 5.) MT sz. rend. (kisszövetkezet).

[3] 1984. évi 22. tvr. és a 33/1984. (X. 31.) MT sz. rend.

[4] 1970 évi 19. tvr.

ban lévő szakaszainak megfelelő alkalmazásával áthidalhatók.[5] Az állami vállalatokról szóló törvény az 1984. évi átfogó módosítás óta egyelőre korszerűnek mondható, mivel a gazdasági reformnak az 1983. áprilisi KB határozattal eldöntött továbbfolytatási irányvonalával[6] összhangban áll. A szövetkezetekre vonatkozó jogi szabályozásnál azonban nem így áll a helyzet. Az említett két módosítás közül az első időrendileg még az 1968-ban elindított gazdasági reformfolyamat visszafogásának időszakából való, míg a második abból az időszakból, amikor már viták folytak a reform továbbvitele érdekében, gazdaságpolitikai döntés azonban még nem született. Ezért ezek az időközi módosítások erősen ambivalens természetűek voltak. Egyes vonatkozásokban továbbfejlesztették a demokratikus szövetkezeti önkormányzat és gazdálkodás intézményrendszerét (pl. a munkahelyi közösségi rendszer bevezetésével)[7], más vonatkozásokban visszalépések következtek be (pl. a közgyűlési hatáskör szűkítésével,[8] az elnöki funkció betöltésének politikai hűségigazoláshoz kötésével,[9] valamint a szövetkezetek gazdasági tevékenységének és tervezésének ismételten a népgazdasági tervezés figyelembevételének elrendelésével[10]). Mindezek együttes figyelembevételével legidőszerűbb kérdéssé a szövetkezetekre vonatkozó jogszabályanyag korszerűsítése vált.[11] Efelett haladt el leginkább az idő. Ezért a vállalati jog modernizálását itt kell elkezdeni. Kérdés azonban, hogy hogyan?

Ebben a kérdésben *négy* fő *irányzat* alakult ki: Az *első,* amely a mai helyzettel egyező az, hogy a szövetkezeti törvény (Szvt.) és az egyes ágazatokra vonatkozó szövetkezeti törvények és végrehajtási kormányrendeleteik mellett külön hangsúlyt kell adni a mezőgazdasági termelőszövetkezetek (Mgtsz-ek) önálló jogi szabályozásának. E nézet képviselői szerint ugyanis az Mgtsz törvény a parasztság osztálytörvénye, mint ahogy a munkásságé az állami vállalati törvény (VT.).[12] Ez az érvelés nagyon gyenge alapokon áll, mert a VT amely a kereskedelmi és szolgáltató vállalati tevékenységet is átfogja, a munkásságnál szélesebb körben érvényesül. Ugyanakkor a parasztság egy része állami gazdaságban dolgozik. A *másik* fő irányzat szerint a kiinduló alap egy valamennyi szövetkezeti típusra és ágazatra kiterjedő Szvt, az egyes ágazati és típusbeli sajátosságokat pedig egymással egyenrangú ágazati törvények és kormányrendeletek szabályozzák.[13] Ebben a rendszerben az Mgtsz viszonyok szabályozása sem kapna megkülönböztetett helyet és kiiktatódna a szövetkezeti önkormányzat korlátozására alkalmas miniszteri szintű végrehajtási szabályozás. Ehhez hasonló a *harmadik* variáció, mely szerint a szövetkezetek jogviszonyait egyetlen törvénykönyv (kódex) szabályozná, melynek általános része valamennyi szövetkezeti típus és ágazat egyező vonásait szabályozná, míg a különös rész egyes fejezetei a szövetkezetek egyes típus- és ágazatbeli sajátosságait fognák át.[14] Végül a *negyedik* irányzat valamennyi vállalati típust és ágazatot egy egységes VT-ben kívánja szabályozni.[15] Ennek egyik megoldása az lehetne — amelynek korábban magunk is hívei voltunk —, hogy a három főrészre tagozódó kódex egyike az állami vállalatot, másik a szövetkezetet, míg a harmadik a gazdasági társulást szabályozná.[16] E megoldástól elfordulva, újabban a vállalati típus szerinti osztályozás helyett jogintézmények szerinti megkülönböztetés mellett szállunk síkra.

## II.

### *Az egyes vállalati intézmények szabályozásának egy variációs lehetősége az egységes vállalati törvény keretében*

A hosszú távú kormányzati jogalkotási tervből kiindulva, mely szerint a közeljövőben a szövetkezeti joganyagnak csak egy kisebb módosítására, míg átfogó újra szabályozására csak az 1990-es évek elején lesz szükség.[17] az a feltételezésünk, hogy addigra valamennyi vállalati típusra vonatkozó kódex korszerűsítésére szükség lesz. Ekkor pedig *valamennyi vállalati típus egységes törvénykönyvi szabályozása* megoldhatóvá válik. Ezt indokolná a hatékony *jogszabályinfláció elleni küzdelem is.* Ily módon ui. a szabályozási átfedések elkerülhetők. Egy ilyen megoldás realitását mindenek előtt a bázisul vehető legkorszerűbb vállalati jogi szabályozásban, az *állami vállalati kódex-ben* látjuk, melynek három vállalati típusa közül az egyik félig, a másik pedig teljesen *önkormányzati* jellegű, sőt az utóbbi a *dolgozói közgyűlés által választott igazgatóval működő vállalat* a termelőszövetkezetekhez hasonlóan viselkedik.[18] Ez az állami vállalati forma az olasz földbérlő munkaszövetkezethez hasonlít. Ennél az alakzatnál ugyanis a vállalat az állami tulajdont mintegy bérletszerűen használja és hasznosítja.[19] Belső szervezete teljesen szövetkezeti, illetve azzá fejleszthető, ide értve az önkormányzati határozathoza-

[5] Az 1959. évi Ptk. a Kt-nek a KFt-re és a RT-ra vonatkozó szabályait hatályban tartotta, amit a többszöri módosítások nem érintettek.

[6] MSZMP KB 1984. ápr. 17—iki állásfoglalása a gazdaságirányítás továbbfejlesztésének feladatairól; Havasi F.: A gazdaságirányítás továbbfejlesztése. Társadalmi Szemle 1984. évf. 5. sz. 3—33. old.

[7] Szvt. 24/A § Iszt. 20. § (1) bek.; Mgtsz. t. 23/A. §

[8] Vö. Szvt. 20. §, Iszt. 5. §; Mgtsz. t. 5. § (2) bek., (az 1971. évi eredeti és az 1977. évi mód. szöveg összevetés alapján).

[9] Vö. 19/1974. (VIII. 18.) MÉM, 7/1974. (X. 4) Bk. M.; 4/1974. (XII. 23.) Kip. M. sz. rendeletek.

[10] Vö. Szvt. 38. § (1) bek., Mgtsz. t. 44. § és Mgtsz. R. 67. §. (az 1977. évi szövegezés alapulvételével)

[11] A terjedelmes irodalomra tekintettel címmegjelölés nélkül: Veres I.: Magyar Jog (M. J.) 1985. é. 5. és 1986. é. 6. sz. — Horváth Z.: M. I. 1985. é. 9. sz. — Nagy L.: M. J.: 1985. é. 12. sz. — Mándi E.: M. J. 1986. é. 1. sz. — Bak I./Prugberger T.: Jogt. Közl. (JK.) 1985. é. 5. sz. — Orbán S.

[12] *Misi* S.—*Pongrácz* A.: Elgondolások a mezőgazdasági szövetkezetek továbbfejlesztésének kérdéseiről. (Vitaanyag). Bp. 1985. máj. Magyar Jogász Szöv.

[13] *Bak* J.—*Prugberger* T.: Adalékok és javaslatok egy új szövetkezeti törvényhez. JK 1985. 5. sz.

[14] *Nagy* L.: Az új gazdasági mechanizmus és a szövetkezeti jog továbbfejlesztésének elvi, kodifikációs és gyakorlati kérdései Magyar Jog 1969. 6—7. sz.

[15] *Sárándi* I.: A gazdaság és a jog fejlődésünk jelenlegi időszakában. JK 1974. 10. sz., *Prugberger* T.: A jogrendszer tagozódásának időszerű kérdései. JK 1975. 10. sz., *Sárközy* T.—*Sárándi* I.

[16] *Prugberger* T.: A gazdasági szervezetek szabályozásának jogrendszer tagozódási kérdései. Szöv. Kut. Int. Közlemények. 133. sz. Bp. 1978.

[17] Vö. A Jogász Szövetségi Értekezések szövetkezeti jogszabálykorszerűsítési és kodifikációs kérdéseit tárgyaló 1986. évi számával. Előszó, 5—6 old. továbbá: *Szabó* I-nak a TOT kongresszuson elhangzott előadói beszédével.

[18] 33/1984. (X. 31.) MT sz. rendelet 10—16. §

[19] Vö.: *Sárközy* T.: Egy gazdasági szervezeti reform sodrában, Magvető, Bp. 1986. 106. s köv. old.

talnál az egy tag egy szavazat elvét is. A munkakollektíva e vállalati típusnál termelőszövetkezti tagsági státusviszonyhoz hasonlóan viselkedik, nem pedig munkáltatói és alkalmazotti szerződéses kapcsolatként. Ugyanakkor ha elfogadjuk az egyre terjedő vállalati árutulajdonelméletet (Sárközy), a közgyűléses vállalat vagyona a szövetkezet vagyonához hasonlóan kezelendő.

A versenyvállalati szféra *másik* állami vállalati típusánál, a *vállalatitanács által irányítottnál, a vállalati tanács* félig dolgozói és a munkakollektíva által választott összetételénél fogva szintén erősödött az önkormányzati vonás, az államot egységesen megillető államjogi tulajdon mellett az árufogalom szempontjából jelentős polgári jogi jellegű vállalati tulajdon, illetve jelenlegi haszonbérleti formájú önrendelkezés pedig itt is érvényesül. Származtatott technikai jellegű tulajdonként ugyanez jelenik meg a gazdasági társulásoknál is (Eörsi Gyula).[20] Továbbmenve: a szocialista társadalomban nemcsak a szövetkezetekre jellemző a kétirányú elhivatottság, hanem valamennyi vállalati típusra. A vállalati célkitűzéseken felül a többi vállalati típusnak is vannak dolgozói, illetve tagvállalatai dolgozói irányában közvetlenül, vagy közvetve jelentkező társadalmi feladatai. Csakhogy ez a minden oldalú dolgozói érdekérvényesítés szövetkezet esetében intézményesen mindig is a szövetkezeti csoporttól indult a tagság irányában (Bak J.),[21] addig az állami vállalatnál a dolgozóihoz korábban az állam össztársadalmi szervező feladataiból a vállalati autonómia és önkormányzat a dolgozói társadalmi-szociális és kulturális feladatok megoldását most itt is a szövetkezeti alulról szervezéshez[22] közelítette.

Mindezt figyelembe véve elfogadható egy olyan megoldás, amelyben az *egyes vállalat-típusok adott intézményei* — ide értve a szövetkezetekét is — *tárgykörök szerint, ezen belül pedig a sajátosságok vállalat-típusok figyelembevételével, általános és különös alfejezetekben nyernének jogi rendezést.* Ennek figyelembevételével egy olyan egységes VT megalkotására volna lehetőség, amely legalább *hat részből* állna. Az egyes részek címekre, azok pedig fejezetekre tagolódnának.

Az *I. rész* a *vállalat fogalmát,* a vállalat *gazdasági és társadalmi célját,* gazdasági *tevékenységének módját, továbbá* a *népgazdasági terv* és *gazdasági rendszer keretében elfoglalt helyét,* gazdasági *önállóságának fokát,* valamint *belső szervezetének általános vonásait* határozná meg egy általános címben és több fejezet keretében. Itt kellene lerögzíteni a vállalatok önálló, külső befolyástól mentes tervezési jogosultságát, amelyet a gazdasági szabályozórendszer csak indirekt módon befolyásolhat. Ezzel összefüggésben mind az állami, mind a szövetkezeti vállalatokra nézve egyaránt törölni kellene a népgazdasági terv figyelembevételére történő adminisztratív előírást.[23] Ide kapcsolódik még annak az elvnek kívánatos kimondása is, hogy minden vállalat szektorális hovatartozás nélkül a tevékenység szerint illetékes ágazati szakigazgatási szerv engedélye alapján a gazdasági tevékenységek bármelyikét folytathatja, ha a tevékenység folytatásához ágazati jogszabályokban előírt követelményeknek eleget tud tenni. Ez egyben azt is jelentené, hogy fel kellene számolni azokat a jogi előírásokat, amelyek a szövetkezeteket az állami vállalatok javára elzárják egyes tevékenységek folytatásától. Ami pedig a vállalatokat érintő gazdasági szabályozórendszert illeti, ebben az általános címben kellene megadni a szabályozórendszer normativitásának garanciáit, a kiszámíthatatlanságuk miatt a vállalatokat felkészületlenül érő és ezért megkárosító évközi és előre nem közölt év eleji változtatásainak mellőzését. Eme garanciáknak a gazdaságirányítás részéről történő jogellenes megsértését helyes volna tényleges hátrány esetén kártérítéssel is szankcionálni, melyet azonban a széleskörű gazdaságpolitikai kihatások miatt a vállalatok érdekvédelmi szerveik közvetítésével igényelhetnék bíróság előtt is.

Végezetül ennek az általános címnek az utolsó fejezetében kellene kimondani a piaci versenyszférába tartozó gazdasági autonómiával rendelkező vállalatokat megillető önkormányzati jogosultságot. Ezzel összefüggésben kellene kimondani a vállalati belső viszonyokkal kapcsolatos önszabályozási jogosultságot. Az önszabályozás pedig a VT-hez relatív diszpozitivitással kapcsolódna. A VT-be foglalt jogi szabályozás ennek figyelembevételével alternatív modelleket ajánló jellegű lenne, amelytől a felek eltérhetnének. Kogens szabályokat a VT csak ott tartalmazza, ahol az állam, a vállalat, a vállalati kollektíva, a kollektíva dolgozó, vagy a vállalathoz másmilyen tagsági viszonnyal kötődő személy alapvető érdekvédelme megkívánja.

Eme általános címet követő többi, címenként az egyes vállalati fő típusokat és azok szervezeti vonásait, valamint működési elveit ölelné fel, szektorok szerint. Az első az állami vállalatot, melynek különböző típusait az egyes alfejezetekre tagolt fejezetek tartalmaznák, a közös vonások pedig egy — szintén alfejezetekre tagolt — általános fejezetben volnának rendezhetők. Hasonlóképpen a szövetkezetről szóló második cím általános fejezete alfejezetként a szövetkezetek valemennyi típusára és ágazatára vonatkozó általános szervezeti struktúrákat és működési elveket tartalmazná, míg a többi fejezet típusonként és ágazatonként — a jelenlegi ágazati kódexek helyett — az egyes sajátosságokat.

Annálfogva, hogy az önkormányzatú állami vállalat szervezeti struktúrája és szerveinek működése közelít a szövetkezetihez, érdemes néhány szóval a szövetkezet szervezetével, működésének alapvonásaival, különösen pedig a szövetkezeti demokráciával és belső döntéshozatalának sajátos elveivel foglalkozni. Részben azért, hogy ezek mennyiben vihetők át az önkormányzatú állami vállalatra, részben, mert újabban a szövetkezeti vonások gyengüléséről sok szó esik.[24]

[20] *Eörsi* Gy.: Összehasonlító polgári jog. Akadémiai Kiadó: Bp. 1975. 306. old.

[21] *Bak* J.: A szövetkezetek kollektív (tagsági) vezetésének egyes újabb problémái. Szöv. Kut. Int. Közlemények. 94. sz. Bp. 1974.

[22] *Prugberger* T.: A gazdaságirányítás és a szövetkezeti gazdálkodás. Áll. és Igazg. 1981. 1. sz. 21—22. old.

[23] *Molnár* I.: A szövetkezeti kodifikáció időszerű kérdései. Jogász Szövetségi Értekezések. 1986. 66. old. (továbbiakban: Hiv. mű)

[24] Vö.: A termelőszövetkezet vállalati és társadalmi viszonyainak fejlődése. Szöv. Kut. Int. Közl. 141. sz. Bp. 1979. (*Prugberger* T, *Hegedűs* és *Bak* tanulmányai); *Molnár:* A szövetkezeti vezetés kettős szerepe. KJK, Bp. 1977. Uő. Hiv. mű 31—32. old.; Legpregnánsabban *Tellér* Gy.: Ómechanizmus, új mechanizmus, ipari szövetkezetek. Medvetánc, 1984/4.—1985/1. sz.; *Agonács—Bak—Domokos—Juhász—Tellér:* A szövetkezeti mozgalom előrehaladásának folyamatában. Valóság. 1984. 2. sz.

Kezdjük az utóbbival: az 1970-es évtized gazdaságpolitikájának az ágazati szakigazgatás útján kívülről a közgyűlésre erőltetett szövetkezeti kényszerösszevonásai során létrejött nagy méretek kiüresítették a szövetkezeti demokratizmust.[25] Gyengült a tagság és a vezetés kapcsolata, elhomályosult a szövetkezeti önsegély elve, s emellett a túlméretezett belső igazgatási költségek növekedése gazdasági hatékonyságot rontó tényezővé vált. A szövetkezeti demokráciát és a tagi döntés elvét még az is gyengíti, hogy a közigazgatásnak a szövetkezeten kívül álló szervei jogi és jogon túli eszközökkel a szövetkezeti önkormányzati jogokat garantáló magasrendű jogszabályok megsértésével direkt módon tudják befolyásolni a szövetkezeti tisztségviselők megválasztását, a tagság akaratával ellenszegülve is.[26] Mindezt kiküszöbölendő el kellene minél előbb törölni a közgyűlés által titkosan megválasztott elnök hivatalba lépésének előfeltételét képező politikai hűségigazolást, amelyet a megyei tanács elnökének kell kiállítania.[27] Ezen túlmenően a közgyűlés külső szervek részéről történő presszionálásának megelőzése érdekében helyesnek látszana, ha jogszabály úgy rendelkezne, hogy a szövetkezet a megszűnését, egyesülését, csatlakozását, ki- és szétválását kimondó státusügyeit, valamint a tisztségek megválasztását zárt ülésben lenne köteles megtárgyalni. E zárt tárgyalású közgyűléstartás vonatkozna a jelölőbizottság megválasztására is. A szövetkezeti demokrácia erősítése érdekében ismét a közgyűlést kellene abszolút hatáskörrel felruházni, a küldöttközgyűlés fakultatívvá tétele mellett. Helytelen megítélésünk szerint az a jelenlegi tételesjogi szabályozás, amely a kötelezően létesítendő küldöttgyűlés javára a közgyűlés hatáskörét zsugorítja.[28]

Probléma van még ezen kívül az igazgatósággal és a felügyelő bizottsággal is. A szakvezetés mellett a laikus tagokból álló igazgatóság (vezetőség) jelképessé vált. Éppen ezért a kettőt egyesíteni kellene olyként, hogy magasabb szakvezetőnek csak tag választható meg a közgyűlés által, aki egyúttal hivatalánál fogva a vezetőség tagjává válna. Ez kizárná a munkaszerződéssel történő alkalmazást. A felügyelő bizottsággal kapcsolatos probléma az, hogy működése formális, különösen a termelőszövetkezetekben. Ez érthető a munkaszervezeti függőség miatt. Ezért a felügyelő bizottság elnökévé függetlenített személyt volna helyes választani, és ezzel együtt az egész felügyelő bizottságot részben a vállalati tanácsos állami vállalat e tanácsa, részben pedig a nyugateurópai részvénytársaságainak felügyelő tanácsaihoz hasonlóan státusilag is az igazgatóság elé kellene helyezni, mint annak munkáját is átfogóan értékelő legfőbb vállalat irányító szervét.[29]

Visszatérve a leendő egységes VT szerkezeti rendszerének tovább építésére, a II. részben kellene ugyancsak a *vállalat tulajdonjogi hovatartozása* (állami, szövetkezeti, társasági stb.) szerint címekben tipizálva szabályozni a tulajdon jellegét, szerkezetét, rendelkezésének, felhasználásának tartalmát, belső igazgatásának és a gazdálkodás során történő változás nyilvántartásának módját. Az átfedések elkerülése végett itt is helyes lenne a vállalati vagyonigazgatás mindenütt egységesen jelentkező kérdéseit (pl. könyvelés) egy általános címben szabályozni az egyes vállalati főtípusonként (pl. az állami vállalatoknál, vagy a szövetkezeteknél) e téren fennálló közös megoldásokat (pl. mérleg és tervkészítés, valamint az adott vállalati főtípusra jellemző alapok képzése) pedig az egyes címeken belül általános fejezetekbe kellene foglalni. Az egyes vállalati altípusok speciális vagyonkezelési szabályairól a további fejezetek szólnának.

Itt tartjuk szükségesnek megemlíteni, hogy a közigazgatásilag irányított vállalatok kivételével mindenütt a vállalati önállóság a szabad önkormányzati szabályozás érvényesülése érdekében e téren is a relatív diszpozitivitást igényli. Kogens szabályok beiktatására csak vagyonvédelmi okokból, a legszükségesebb mértékben volna helyes sort keríteni. Az önszabályozás kezét megkötő adminisztratív előírások helyett a felügyelő bizottsági belső kontrollra és a kisebbségi jogok érvényesítési útjainak kiépítésére kellene a hangsúlyt helyezni. Az ide vonatkozó jogtechnikákat az egyes államok KT-ei — így a volt magyar is — viszonylag jól kiépítették.[30]

Szabályozási szempontból is ide tartozik még a vállalati vagyon belső tagozódásának problémája. Különösen az, hogy mi az ami felosztható és mi az, ami nem. E téren nem lehet figyelmen kívül hagyni részben a korszerű gazdálkodás követelményeiből, részben a gazdasági környezet elnehezedésének kényszeréből mostanában fellépő három tendenciát. Az első, a vállalaton belüli egyes gazdasági-munkaszervezeti egységeinek önvezérlésű, autonom belső vállalkozói egységekké válása, ahol a gazdasági tevékenységből eredő többletjövedelem egy része a vállalkozó egységnél marad és annak vagyonát gyarapítja. E felett a vagyon felett a vállalkozó egységnek bizonyos keretek között önrendelkezési joga van. Ezért e vagyont saját alapba helyezve az összvállalati vagyonon belül elkülönítetten kell kezelni. Ez a jelenség a szövetkezeti szférában alakult ki, de most már az állami vállalatoknál is jelentkezik. A második tendencia — amely ugyancsak a szövetkezeteknél alakult ki, de amelyet az állami vállalati szféra is kezd átvenni — a dolgozók vállalati vagyonfejlesztési hozzájárulásai. Az ezután járó osztalék, vagy másfajta részesedés fizetés az idevonatkozó vagyoni alapok elkülönített nyilvántartását szükségessé teszik.[31] Végezetül a harmadik tendencia, a veszteséges, fizetésképtelen vállalatok korábban nem ismert kényszerfelszámolásának előtérbe állítása.[32] A veszteségrendezéssel, valamint a rentabilitással és a hatékonyságnöveléssel szükségessé, vagy kívánatossá váló tőke- és vállalatszervezeti átcsoportosulások, továbbá a mindezzel összefüggő munkakollektí-

[25] *Prugberger* T.: A termelőszövetkezet vállalati és társadalmi viszonyainak fejlődése és az 1977. évi jogszabály-módosítások. Isz: a 24. sz. jegyzetben hiv. kötetben. Uő. A szövetkezetek gazdaságirányítása és állami felügyelete. KJK Bp. 175—179, 230—254. és 277—291. old.

[26] *Prugberger* T.: A szövetkezetek gazdaságirányítása és állami felügyelete. 254—257. old., *Bak* J.: A szövetkezeti demokrácia néhány jelenlegi problémája. Jogt. Közl. 1979. 9. sz.

[27] Vö.: 9. sz. jegyzettel, továbbá: *Bak* J.: 26. sz. jegyzetben hiv. hely.

[28] *Molnár* I.: Hiv. mű 43—48. old.

[29] *Prugberger* T.: A szövetkezeti önigazgatás demokratizmusának néhány problémája. Áll. és Igazg. 1981. 9. sz. 118—120. old.

[30] Vö.: A magyar KT. 62, 76, 81, 103, 135, 174—175, és 178. §-aival.

[31] Így rendelkezik a szövetkezeti részjegy és célrészjegy vonatkozásában a 33/1983. (XI. 3.) PM sz. rend. 2. §-a.

[32] 1986. é. 11. tvr. a felszámolási eljárásról; 26/1986. (VII. 16.) MT sz. rendelet az állami szanálásról; 28/1986. (VII. 16.) MT sz. rendelet a felmondási idő meghosszabbításáról és az elhelyezkedési támogatásról.

va-csoport és egyéni egzisztencia védelem bizonyos esetekben indokolttá teheti a vállalati vagyon hozzájárulásokból összetevődött részének feloszthatóvá tételét azok között a csoportok és egyének között, akiktől az származott. Ez biztosíthatja a munkacsoportok és egyének önhibán kívül esetleg szükségessé váló egzisztenciális újrakezdésének a lehetőségét.

Az új vállalati kódex III. része fogná át a *vállalat belső gazdasági, illetve munkaszervezetének strukturális kérdéseit,* itt is azonban csak részben a vállalati tipológiának megfelelő cím- és fejezet szerinti tagolással. Az ide vonatkozó szabályozást összetetté, sok variációra lehetőséget adó jellegűvé szükséges tenni, a fent már említett saját önkormányzattal rendelkező belső vállalkozói egységrendszerek kialakulása miatt.[33] E vállalaton belüli vállalkozásoknak egyik része vagy a vállalatvezetés segítségével, vagy teljesen önszerződéssel kialakult csoportvállalkozás, vagy családi-egyéni vállalkozás. A csoportvállalkozás legkorszerűbb formájának egyike a vállalaton belül a szövetkezetekhez hasonlóan jön létre és működik. E csoportvállalkozás a csoporton belül alvállalkozási formában az egyes tagokra egyediesíthető és a gyakorlatban — ahol lehet — egyediesítik is, a csoporton belül egyéni vállalkozásokat kialakítva. Ezzel szemben az egyéni-családi belső vállalati vállalkozások a központi vállalatvezetőséggel — gyakran versenytárgyalás közbeiktatásával — kötött megállapodások útján jönnek létre.[34]

A megállapodásoknak ebben a rendszerben különösen nagy súlyuk van, mivel a vállalati vezetés az egyes vállalkozó egységekkel köt a gazdasági eredmény elérése érdekében belső vállalkozási szerződéseket, míg a belső vállalkozó egységek a központi vállalatvezetés irányában elvállalt feladatainak teljesítése érdekében részben egymással kötnek belső szállítási-vállalkozási szerződéseket, részben pedig külső cégekkel lépnek polgári jogi szerződéses viszonyba.[35]

Ebben az új belső gazdasági szervezeti felállásban a sokszínűség a jellemző. Megtalálható egymás mellett az önkormányzati jogokkal és a még nem ilyenekkel rendelkező csoportos és az egyéni vállalkozás egyaránt. Ugyanakkor egyes szervezeti egységek ugyanannál a vállalatnál minden önállóság nélkül is működhetnek, a központi vezetésnek alárendelve. Lehetséges az is, hogy egy és ugyanazon vállalat egyes termelő, vagy kereskedelmi egységeit egyéni, csoportos vállalkozásba adja, a másikakat azonban nem. Amelyeket pedig vállalkozásba ad, ezt megteheti árveréses jellegű versenytárgyaláson, vagy pedig anélkül is.

Itt szükséges röviden utalni a kereskedelmi és vendéglátóipari egységek szerződéses üzemeltetésére. Az ide vonatkozó speciális jogi szabályozás[36] jelenlegi formájában kilógna az általunk megalkotni javasolt VT-ből. Lehetőség lenne azonban a beillesztésére. Modellként itt figyelembe vehető volna a szentesi Felszabadulás Mgtsz-ben kialakult „licitálásos" versenyvállalkozási rendszer. Itt csak a szövetkezet tagjai versenyezhetnek az egyes termelőeszközök és egységek vállalkozásba vételére. A licitálás során a szövetkezetnek beígért eszközhasználati díj két részre bomlik. Az egyik rész tulajdonjogilag is a termelőszövetkezeté, míg a másik része felett csak „örökhasználati" joga van, s a vállalkozót ebből az alapból a vállalkozás idejével arányosan meghatározott összegű járadék illeti meg azután is, amikor már nem ő, hanem „ellicitálás", vagy más ok miatt más a vállalkozó. Ebben a rendszerben a vállalkozó nem vállalkozó munkatársakkal is dolgozhat, akik azonban szintén a tsz tagjai, vagy alkalmazottai. Munkadíjukat a tsz fizeti ki, de a vállalkozó terhére.[37]

Lényegében ez a konstrukció érvényesül a kereskedelmi és vendéglátó egységek szerződéses üzemeltetésénél, ahol az üzemeltető nem vállalkozó munkatársai formálisan a vállalat alkalmazottai. A vállalkozó azonban sem alkalmazotti, sem tagsági viszonyban nem kötődik a vállalathoz. Tulajdonképpen bérlő, és amit évente az üzemeltetés eredményéből a vállalatnak befizet, az nem más, mint bérleti díj.[38] Ez utóbbi forma lényegében a Polgári Törvénykönyvben szabályozott bérleti szerződéshez kapcsolódik, nem pedig a VT-hez. A VT-hez akkor lehetne kapcsolni, ha a szerződéses üzemeltetés a „szentesi modellhez" fejlődne fel. Vagyis, ha az üzemeltető valamilyen szerződéses vállalkozói vagy tagsági viszonnyal kapcsolódna a vállalathoz és a bevitt összegből valamilyen formában járadék címén részesedhetne. Ellentétben azonban a jelenlegi szentesi modellel, itt egy koncessziót kellene kialakítani, amelynek alapján a járadék egy meghatározott időre szólóan illetné meg a tagvállalkozót és örököseit, utána pedig a vállalat „használati jogában álló tőkerész tulajdona is a vállalatra szállna át.[39] A kereskedelmi szerződéses üzemeltetés így felfejleszthető lenne versenytárgyalásos belső vállalkozási formává, s termelő vállalatokra kiterjesztve általános vállalati intézményként beemelhető lenne a VT-be. Ha azonban az üzemeltető nem kerülne státusviszonyba a vállalattal, bérleti szerződés állna fenn a Ptk. alapján. Ennek következménye pedig az lenne, hogy az alkalmazottai vele, nem pedig a vállalattal állnának munkaviszonyban. A jelenleg összekeveredett szerződéses üzemeltetést így két részre bontva lehetne a jogalkotás számára is jogelméletileg is elrendezni.

Végezetül még egy kérdést szükséges itt tisztázni. Ez a belső vállalkozó egységek önálló vállalati gazdálkodásának vagyoni és önkormányzati vetülete. A vállalati vezetés és a vállalkozó egység között létrejövő megállapodások meghatározzák azt, hogy a kigazdálkodott vagyonból és jövedelemből mennyi illeti meg a belső vállalkozó egységet, illetve a vállalkozót. A belső önkormányzati jogosultságok keretében az egyes vállalkozó szervezetek kollektívája több szövetkeze-

[33] E szabályozási technika elméleti kidolgozását lásd *Szép* Gy-nél: A termelőszövetkezeti jog forrásainak időszerű kérdései. Isz: A gazdasági mechanizmus jogi kérdései az Mgtsz-ekben. (Tanulm. gyűjt.) KJK. Bp. 1967., tobábbá: *Sárközy* T: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz: KJK. Bp. 1981. VIII. fejezet.

[34] *Prugberger* T.: A szövetkezet és a tagok vagyoni, valamint vállalkozási kapcsolatainak jogi kérdései. Szöv. Kut. Int. Közlemények, 185. sz. Bp. 1985. 73—79. és 91—95. old.

[35] L. előbbi jegyzetben hiv. mű 100—101. old., *Prugberger* T.: A szövetkezetek üzemszervezeti egységeinek önállósodását és kapcsolatkiépítésük rendjét megvalósító jogi eszközök. Szöv. Kut. Int. Közl. 169. sz. Bp. 1982. 55—61. old.

[36] 38/1980. (IX. 30.) MT sz. rendelet.

[37] A szentesi modell alapvető szabályzata. Házi soksz. 1980. Felszabadulás Mgtsz Szentes; *Törzsök* E.: A szentesi modell. Valóság. 1985. 1. sz.

[38] Vö. 30/1981. (IX. 14.) MT sz. rendelet 6. § és a 24/1981. (IX. 14.) PM—MüM sz. rendelet 5. § (1) bek. tartalmával.

[39] *Kotz* L.: Részvény-munkarészvény-állampolgári részvény. Tervgazdasági fórum. 1987. 1. sz.

teknél maga határozhat affelől, hogy mennyit fordít bővített újratermelésre és mennyit oszt szét munkadíjként a tagjai között. Egyes szövetkezeteknél ezt az egységek tagértekezlete dönti el. Sőt a tagértekezlet jogosult megválasztani és visszahívni az egységvezetőt is.[40] Ezeknél a szövetkezeteknél a munkaszervezet és a munkahelyi közösségi szervezet ily módon eggyé válik. Ezek relatív jogalanyiságát kifelé is tisztázta a gyakorlat.[41] Néhány szövetkezetben a saját vagyoni önrendelkezési joguk is a szakcsoportokhoz hasonlóan alakult ki. Ennél fogva az önkormányzattal rendelkező belső szövetkezeti csoportvállalkozások a szövetkezeten belül szövetkezetként működnek. Ezt kellene általánossá tenni legalább úgy, hogy az állami vállalatok igazgatótanácsos formájánál is az önkormányzati jogkörrel felruházott belső vállalkozó egységszervezetek belső igazgatása a közgyűlésileg irányított vállalat modelljét követhesse.

Az itt leírt belső vállalkozási modelleket jóllehet először a szövetkezeti szféra kísérletezte ki és elsőként a szövetkezetek vezették be, látható azonban, hogy más szektorok vállalatainál is nagyon jól alkalmazhatók. Egyes fejlett tőkés országok különböző típusú vállalatai (RT-ok, KFT-ok és mások) széles körben bevezették már.[42] Az, hogy Magyarországon a szövetkezeti szférában indult el és fejlődött ki ez a gazdálkodási forma, a csoport-tulajdonból, valamint a kisárutermelők szocializálásával összefüggő társadalompolitikai okokból még a centrális gazdaságirányítás időszakában is fennállott szabadabb mozgási térnek volt köszönhető. Mindebből azt az elvi következtetést vonjuk le, hogy a VT. e III. részében az egyes címeket és fejezeteket nem annyira az egyes vállalattípusok szerint, hanem az egyes belső gazdálkodási szervezeti formák szerint kellene tagolni. Így elkerülhetők lennének az egyes gazdálkodási szervezeti formák vállalattípusonkénti megismétlése. Az egyes fejezetekben leírt gazdaság-, illetve munkaszervezeti és vállalkozási modellek diszpozitív variációs ajánlások lennének csupán. Egy választék készlet állna itt össze, amelyben megtalálható lenne a taylori centrális belső szervezeti rendszer és az önkormányzatú csoportvállalkozások, valamint az egyéni autonom vállalkozási formák egyaránt. Ezek közül a vállalatok tulajdonosi érdekeltségüktől és típusjellegüktől függetlenül bármelyiket, sőt többet is szabadon választhatnák, saját ízlésük szerint kombinálhatnák belső szabályzataikban és a vállalkozókkal kötött belső vállalkozási megállapodásokban az egyes modelleket, sőt el is térhetnének a jogszabályban lefektetett modell-ajánlásoktól.

A *VT. IV. részében* az előzővel, vagyis a munka-, és vállalkozási szervezettel összefüggésben állva kellene szabályozni a *munkavégzési viszonyokat.* Éppen ezért az egyes címeknek és fejezeteknek itt kettős igényt kell kielégíteniük. Az egyik a vállalati típusok szerinti dolgozói státus eltérések, míg a másik a munkavégzés módjából fakadó különbségek. E két kérdés a IV. részen belül két önálló címet ölelne fel. Ami az elsőt illeti, a vállalattípusoknak megfelelően különálló fejezetekben kellene szabályozni a vállalati tanácsos, és a közigazgatásilag irányított állami vállalat, valamint a gazdasági társulás kétpozíciós szerződéses munkaviszonyát, a közgyűlés és az általa választott igazgatóval irányított önkormányzati vállalat sajátos „quasi" tagsági munkaviszonyát, valamint a szövetkezeti tagsági munkaviszonyt. A II. cím egyik fejezete fogná össze a közös munkaszervezetben, közvetlen munkáltatói utasítás és irányítás mellett folyó klasszikus munkavégzés szabályait, lényegében a mai Munkatörvénykönyv (Mt.) tartalma szerint, mégpedig követve annak tagolását alcímekbe foglalva. A második fejezet a vállalkozási munkavégzést szabályozná. Itt a jogok és kötelezettségek egyedi meghatározása nem munkaszerződésen, vagy az ahhoz hasonló tagsági munkamegállapodáson, hanem eredmény meghatározáson nyugvó belső vállalkozási szerződésen, megállapodáson alapulna.

A munkavégzésnek e vállalkozási formájánál a belső tartalom az Mt-ben meghatározott jogokhoz és kötelezettségekhez képest jelentősen megváltozott. Utasításon és közvetlen irányításon alapuló munkavégzésből, saját szervezésű, eredményt értékelő vállalkozói tevékenységgé alakult át. Ennélfogva valamennyi itt bemutatott vállalkozói formánál az eredményelszámolás a döntő, nem pedig maga a munkavégzés és a munkahelyen való jelenlét. Éppen ezért a vállalkozáson belül, ha tovább bontható vállalkozások, mintegy belső alvállalkozások kialakítására lehetőség van, a vállalkozói csoport egyes tagjainak elkülöníthető munkafeladatait alvállalkozásként helyes kezelni. Ez azt jelenti, hogy a munkavégzéssel kapcsolatos kötelességszegések jogkövetkezményeit elsősorban az ebből eredő eredményromlás figyelembevételével, munkadíjcsökkenésben megjelenő objektív szankció formájában helyes levonni. Ha pedig az alvállalkozói eredmény fogyatékossága kárt okoz a csoportkollektíva által képviselt fővállalkozói szférában is, az anyagi felelősség szubjektív szankcióit is oly módon lenne indokolt bekapcsolni, hogy a vétkesség súlyosabb fokának bizonyítása ne a vállalatot terhelje, hanem a belső vállalkozóként dolgozónak kellene exculpálnia magát, azaz vétkességének enyhébb fokát bizonyítania, vagy legalább is valószínűsítenie. Ha pedig a vállalkozó kollektíva érdekeit annak vállalkozó tagja vállalásainak inkorrekt megszegésével a vállalkozási láncolat működését ismételten, visszatérően, vagy sorozatosan megszegi, alkalmatlanság esetén objektív szankcióként vele szemben a vállalkozó közösségből történő kikerüléssel együttjáró felmondás, vétkesség esetén pedig fegyelmi felelősségrevonás esete áll fenn, mely utóbbi figyelmeztetés, valamint anyagi természetű szankciók után a közösségből való fegyelmi elbocsátást, vagyis kiközösítéssel járó eltávolítást von maga után. A közös munkavégzésre vonatkozó hagyományos munkajogi intézménymodellt helyes volna egy ilyen vállalkozási alapon álló munkajogi modellel is a munkajogelméletben és a munkajogi termelőszövetkezeti jogi szabályozásban kiegészíteni. Az Mgtsz-ek alulról kiindulva, spontán módon ilyen jellegű gyakorlatot mintegy ráérzésszerűen alakítottak ki, minden jogdogmatikai megalapozás nélkül.[43] Ennélfogva nem mindenben felel meg ez a gyakorlat a

[40] Vita az Mgtsz-ek vállalatgazdasági rendszerének megújulási szükségletéről és a baksai kísérletről. Kaiser László hozzászólása. Szövetkezés, 1983. é. 1. sz. 15—16. old.

[41] Vö. a 34. és a 35. sz. jegyzetben hiv. helyekkel.

[42] *Szamuelly* L.: Ipari demokrácia Nyugat-Európában... Valóság 1979. é. 6. sz.—J. *Huber:* Die verlorene Unschuld der Ökologie S. Fischer Verlag. Frankfurt am Main. 1982.

[43] *Prugberger* T.: A szövetkezetek üzemszervezeti önállósodását megvalósító jogi eszközök. 54—55. old.

fennálló jogi rendelkezéseknek, tartalma azonban figyelemre méltó, mert reális társadalmi igényt tükröz.

A munkavégzésnek ilyen vállalkozási szerkezetű átalakulása előtérbe hozza az egyes dolgozó kollektívákkal és személyekkel történő megállapodás kötések rendszerét. Ennek jelentősége növekszik és a vállalkozási feladatok egyedi jellege miatt a korábbi munkamegállapodási rendszer sablonosságát felszámolja. A termelőszövetkezetekben mintegy 15 éves tapasztalat azt mutatja, hogy a munkamegállapodásokat a vállalati munkaszerződés mesterkélt adaptációjaként formális tartalommal és csak a törvényi előírás miatt kötötték meg a tagokkal. Így kiüresedett, sablonos intézménnyé vált az egész. Hasonló elszürkülési tendencia azonban tapasztalható a vállalati munkaszerződéseknél is. A munkavégzéssel kapcsolatos statikus jogokat és kötelezettségeket a vállalati és szövetkezeti munkarendek, valamint munkaköri leírások ugyanis részletesen tartalmazzák. Ehhez képest a vállalkozási megbízásként esetileg és konkrétan meghatározott változó, dinamikus feladatok jelentenek újat. A belső dolgozói megállapodások rendszere az állami vállalatoknál és a szövetkezeteknél egyaránt ily módon képes felfrissíteni a munkaszerződés és a munkamegállapodás tartalmát.

E IV. résszel összefüggő fejtegetésünk összegezéseképpen érintve jogrendszertagozódási kérdéseket is, itt a vállalati munka- és belső vállalkozási jogviszony nyerne rendezést. A vállalati munkajog és a belső vállalkozások jogterülete ennélfogva a vállalati jog részét képezné.[44] E vállalati munkajog nem ölelné át az ún. „közszolgálati jogviszonyt". Nézetünk szerint ez az előbbihez hasonló struktúra szerint a szélesebb értelemben felfogott közigazgatási joghoz tartozna. Ily módon a munkajog két részre osztódna. Egyfelől vállalati munka-, és vállalkozási jogra, másfelől közszolgálati jogra. A kettő között természetesen kapcsolódás van, amit a kétirányban történő kodifikálás során egymásra utaló szabályozással érzékeltetni lehet.

Az egységes VT. *V. részében* kellene rendezni a vállalat kollektívájához *státus,* azaz *tagsági viszony,* tagsági vagy alkalmazotti *munkaviszony* alapján tartozók *vagyoni hozzájárulását* a vállalat működéséhez, fejlesztéséhez. E vagyoni hozzájárulás kötelező és fakultatív formái hazánk szocialista gazdasági rendszerében a szövetkezeteknek volt mind ez ideig sajátja, ahol elvben a szövetkezeti csoport vagyon — igaz jelentős állami segítséggel — a tagság vagyoni hozzájárulásaiból jött létre. Ma a gazdasági helyzet elnehezülésének időszakában, amikor az állami támogatás egyre inkább visszaszorul, a tagok vagyoni hozzájárulásának a jelentősége egyre inkább növekszik. A helyzet ilyen alakulása kihat az állami vállalati szférára is. A gazdaságirányítás direkt időszakában az állami vállalat — mint az állam kizárólagos tulajdona — teljesen az állam felügyelete alatt állott. A dolgozói kollektíva a vállalat irányításába nem, vagy csak igen halványan és áttételesen szólhatott bele. Az indirekt gazdaságirányítási rendszerre való áttéréssel összefüggésben a ma hatályos állami VT. 1984. évi módosítása során létrehozott dolgozói (közgyűléses), vagy félig dolgozói (vállalati tanácsos) önkormányzatú vállalatok esetében már elméletileg felvethető, hogy a dolgozó kollektívától is fogadhasson el a vállalat működési hozzájárulást, sőt ezt bizonyos körben kötelezővé is tegye. Ilyen szituációban nem áll fenn olyan ellentmondásos helyzet, mint a romániai állami vállalatoknál, ahol bevezették az állami vállalati dolgozók részjegy jegyzési kötelezettségét, de a direkt tervirányítás miatt a vállalat gazdasági irányvonalát teljesen az állam és a képviseletében eljáró felügyeleti szerv határozza meg.[45] Ebből is látható, hogy jogilag elrendelhető az ilyen megoldás, de nálunk — a reform légkörében — népszerűsége a dolgozói önkormányzat nélkül — nagyon is megkérdőjelezhető volna.

Ebből az alapállásból kiindulva, mintaként figyelembe vehető a szövetkezeti tagok kötelező és önkéntes vagyoni hozzájárulásainak rendszere. A kötelező vagyoni hozzájárulási formák közül ma már a termelőeszközbevitel jogszabályi abszolutizálása és általánosítása anakranisztikus.[46] Egy modellformaként azonban alapszabályba foglalva, az érintett taggal történő megállapodáskötés alapján továbbra is szóba jöhet. Ilyen korszerű szabályozás mellett került át a jogintézmény a kisszövetkezeti szférába, ahol a tagok tárgybevitelének valóban jelentősége lehet.[47] Sokkal jelentősebb és általánosan igényelt beviteli forma a tagok pénzbeli hozzájárulása, amely a részjegyben ölt testet. Minden tag egy bizonyos alaprészjegyet köteles jegyezni, ezenkívül azonban fakultatív többletrészjegyjegyzésre is módja van, ami az osztalékból származó jövedelmét növeli, az egy tag — egy szavazat elvét azonban nem töri át.[48] Emellett meghatározott gazdasági tevékenységekre a tagok célrészjegyet is jegyezhetnek, ahol elvileg e tevékenységből származó többletjövedelem osztalékalapjából részesednének a célrészjegytulajdonosok, ma azonban — és ezt több munkánkban kritizáltuk is[49] — a célrészjegytulajdonosok is a jogszabályi lehetőségek alapján kialakult gyakorlat szerint — többnyire a szövetkezet egész jövedelméből képzett teljes osztalékalap terhére részesednek.[50] A kölcsönszerű tagsági vagyoni hozzájárulások mellett azonban különösen figyelemre méltó néhány termelőszövetkezetben kialakított az a megoldás, ahol a tagok külön részjeggyel járulhatnak hozzá annak az önkormányzatú csoportvállalkozói egység vagyonához, amelyben dolgoznak. Van arra is már törekvés, hogy maga az egység tagértekezlete tehesse kötelezővé az egység tagjai számára bizonyos alaprészjegy kötelező jegyzését. Az ebből képződő vagyon felett csak a csoportnak lenne rendelkezési joga, és a csoport maga képezne speciális osztalékalapot, amelyből a csoporttagok kötelező alap-, és fakultatív többletrészjegyük arányában részesülnének. Az egységtagság megszűnése esetén a részjegytulajdonos kivehetné részjegyét, vagy ha másik részjeggyel operáló egységbe menne át, oda fizetné be azt.[51]

[44] *Hegedűs* I.: A szocialista munkaszervezet vezetési és tagsági jogviszonyai. Doktori ért. Miskolc 1984.

[45] Bővebben lásd: *Prugberger* T.: A vállalati vagyonérdekeltségi rendszer reformjának egyes kérdései. Pénzügyi Szemle 1985. 10. sz. 772. old.

[46] *Prugberger* T.: A szövetkezeti tagok vagyon hozzájárulásának új formái. Jogtud. Közl. 1983. 1. sz.

[47] 25/1981. (IX. 5.) MT sz. rendelet 13. §.

[48] Vö. Szvt. 63—64. §-ával és a 33/1983. (XI. 3.) PM sz. rendelettel

[49] *Prugberger* T.: A szövetkezeti tagok önkéntes működéstámogatási formáinak új jogi szabályozásáról. JK 1986. 3. sz. 134—137. old.

[50] Előbbi jegyzetben hiv. sz. 135. old.

[51] Egy ilyen folyamat már kezdetét vette. *Kaiser* L. 40. sz. jegyzet alatt szereplő hozzászólása.

Az állami vállalati szférában is vannak hasonló próbálkozások, igaz, ma még csak elméleti szinten. Az eddigi elképzelések szerint a vezető állású dolgozóknak és az igazgatótanács tagjainak terhére állna fenn részjegyjegyzési kötelezettség. A többi dolgozó fakultatíve jegyezhetne részjegyet. Emellett a vállalat egyes vállalkozó gazdasági egységeinek munkakollektívájában az ún. „gazdajegy" jegyzést vetették fel. A gazdajegy az adott munkakollektívát mintegy résztulajdonosi jogokkal ruházná fel az adott egység vagyona felett.[52]

E javaslatok és már kipróbált szövetkezeti megoldások alapján megint vissza kell térnünk a vállalati vagyon strukturált szerkezetéről korábban kifejtettekhez. Ott már szó esett arról, hogy az egyes belső vállalkozó egységek részére lehetővé indokolt tenni, hogy a vállalatvezetés irányában elvállalt gazdasági eredményt meghaladó többletjövedelemmel, mint sajátjukkal rendelkezhessenek. Szerintünk ezt az elvet az állami vállalati dolgozók vagyoni hozzájárulásai tekintetében is alkalmazni lehetne, teljesen függetlenül attól, hogy a vagyoni hozzájárulás kötelező-e, vagy fakultatív. Ennek figyelembevételével mind az összvállalati vagyonhoz hozzájárulók köre, mind pedig az egyes belső vállalkozói egységek vagyonához hozzájárulók saját önkormányzati-érdekképviseleti szervezettel *szövetkezetet* hozhatnának létre *állami vállalaton belül.* Ugyanez vonatkozna az állami vállalat egyes belső vállalkozási egységeit érintő dolgozói hozzájárulásokra is. Ha pedig a belső vállalkozói egység vagyona a szakcsoporthoz hasonlóan kizárólag a tagok vagyoni hozzájárulásaiból tevődne össze, az adott egység a vállalaton belül szövetkezeti formában működhetne. Összvállalati szinten ennek kihatása a Szabó Kálmán és Kotz László féle vállalati vagyonérdekeltségi elmélet[53] alapulvételével olyan állami és szövetkezeti vegyes vállalat volna, ahol az állami és a szövetkezeti tulajdonosi részarány az állami és a dolgozói vagyongyarapítás arányaitól függne.

A VT. *utolsó részében* (amely a VI. lenne) kellene a vállalathoz *kapcsolódó* olyan külső, de mégis tagi viszonyon alapuló vállalkozási formákról szólni, mint amilyen a szakcsoporti forma, valamint a háztáji gazdaság kapcsolódása a vállalathoz. E két intézmény egy-egy fejezetén kívül szólni kellene még újabb fejezetekben a beszerző-értékesítő szövetkezeti tevékenységről, amelyet az egyéni gazdaságokra és kiskertfarmokra, valamint a kisiparosi szférára is indokolt volna kiterjeszteni. Igény is lenne erre. Az a megoldás ugyanis nem vált be, hogy az Mgtsz-ek a körzetükhöz tartozó egyéni farmok- és kiskertgazdaságok, valamint állatnevelésre vállalkozók által igényelt beszerző-értékesítő, különböző kiszolgáló és szaktanácsadó szolgáltatásukat ellássák.[54] Ennek oka abban rejlik, hogy ezek a tevékenységek túl távol állnak a termelőszövetkezeteknek a vezetés energiáit amúgy is túlságosan lekötő fő tevékenységétől. Valószínű, hogy az ipari szövetkezetek tevékenységét is egy ilyennel kiegészíteni szintén nem lenne eredményes. Speciális beszerző-értékesítési szövetkezetekkel, vagy szakcsoportokkal megítélésünk szerint jobban lehet kísérletezni.

Minthogy e kapcsolódó vállalkozási formák nemcsak egyes vállalati típusok sajátja, azok szabályozása ehelyütt az alapvállalati típusoktól függetlenül, azok érintése nélkül is megoldható megítélésünk szerint.

[52] A Magyar Kereskedelmi Kamara Elleborátuma 1985. aug. Házi soksz.

[53] *Szabó* K.: Vagyonérdekeltség és gazdasági mechanizmus. Közg. Szle. 1985. 12. sz.; *Kotz* L.: A társtulajdonos kollektíva. Társadalomkutatás. 1985. 1. sz.; *Uő:* Részvény-munkarészvény-állampolgári részvény; Hosszú távú érdekeltségi rendszer. Tervgazdasági fórum. 1987. 1. sz.

[54] Bővebb kifejtését és bizonyítását adja; *Prugberger* T.—*Juhász* P. Hozzászólás az egyéni és kollektív vállalkozás szocialista jellegéhez és társadalmi integrálhatóságához. Ötlet, 1986. júl. 31. sz. 15. old.

*Eigner József*

# A végrendeleti közreműködésről de lege lata és de lege ferenda

A 27 564/1887. IM számú rendelet előszava szerint: „A jelen utasítás célja megelőzni azt, hogy írásbeli vagy szóbeli magánvégrendelet a törvény ismeretének hiányából vagy gondatlanságból olyképpen alkottassék, hogy az alaki kellékek hiánya miatt érvénytelen legyen." Tudvalévő, hogy mégis nagyon sok végrendelet volt külső okból kifolyólag érvénytelen. A rendelet meghozatala óta eltelt 100 év alatt sokat változott a világ; nemcsak a rendelet szűnt meg, hanem a társadalom is, amely azt létrehozta. A végrendelkező akaratának lehető érvényre juttatása (a favor testamenti) azonban ma is olyan elv, amelynek érvényesítése a jogalkotó és jogalkalmazó szép kötelessége.

Ennek a dolgozatnak az a célja, hogy felhívja a figyelmet az öröklési jog körében fennálló anomáliákra a végrendelet létrejöttében közreműködő személyek vonatkozásában és rámutasson olyan jogértelmezésre, mely lehetőséget biztosít az örökhagyó akaratának érvényesítésére addig is, míg a jogszabály megújítása a gondot meg nem oldja.

Az egyszerűség nem tudománytalanság. Ezért egyszerű és világos példával igyekszem a kérdést bemutatni. Tételezzük fel, hogy az örökhagyónak nincs se egyenesági rokona, se házastársa. Van azonban testvérének két gyermeke. Ha vagyonát e két gyermekre akarja hagyni és végrendeletét a két gyermek valamelyikével íratja meg, egyik gyermek sem örökölhet, mert a Ptk. 632. §-ának (1) bekezdése szerint az írásbeli magánvégrendelet tanúja vagy más közreműködő személy, illetőleg ezek hozzátartozója javára

*Eigner József* fővárosi bírósági tanácselnök (Budapest).

szóló juttatás érvénytelen, kivéve, ha a végrendeletnek ezt a részét az örökhagyó saját kezűleg írta és aláírta. (A testvér a Ptk. 685. §-ának b) pontja értelmében közeli hozzátartozó.)

Ha ugyanennek az örökhagyónak két testvére volt, s mindegyiküknek egy leszármazója, akkor az az unokatestvér nem kap az örökségből, aki a végrendeletet írta, de a másik megkaphatja az örökséget, mert ő sem közreműködőnek, sem a Ptk. 685. §-ának b) pontja szerinti hozzátartozónak nem minősül.

Tegyük fel, hogy ugyanennek az örökhagyónak az a kérése, hogy a jogban járatos örökös neki diktálja a végrendeletet, mert tanúk alkalmazását egyikük sem kívánja. Ez esetben semmi sem gátolja az öröklést, mert — feltéve, hogy az örökös valóban az örökhagyó valódi végakaratát fogalmazza meg — a juttatásra vonatkozó részt az örökhagyó maga írja és aláírja (Ptk. 632. § (1) bekezdés).

Ugye igazságtalan eredményre vezet a jogszabály ilyen alkalmazása? Ugye meggátolja az örökhagyó végakaratának érvényesülését? De nemcsak az a következmény, hogy az nem kap semmit, akinek pedig az örökhagyó juttatni akart, hanem az is, hogy az részesedik a hagyatékból, akit az örökhagyó nem kívánt örökösévé tenni. Sajnos konkrét példa is sok van a fent elmondottak illusztrálására, ezek közül a Legfelsőbb Bíróság két határozatát ismertetem. Mindkét ügy tényállásának lényege, hogy az örökhagyó tanúk jelenlétében, azok ellenőrzése mellett tollba mondta végrendeletét teljes terjedelmében, és ezt a tanúk együttes jelenlétében alá is írta, ugyanígy a tanúk is. A végrendelet leírója maga volt az örökös, vagy annak közeli hozzátartozója.

A P. törv. II. 20 736 (1984) 4. számú határozat megváltoztatta az alsó fokú bíróságok ítéletét és a végrendeletet a peres felek vonatkozásában érvénytelennek nyilvánította. A határozat indokolása szerint: „Abban a kérdésben, hogy kit kell az írásbeli magánvégrendelet tételénél közreműködő személynek tekinteni, a törvény ugyanezt a szabályt állítja fel, mint amelyet a 625. § a közvégrendelet tételében közreműködő személlyel kapcsolatban. A felhívott 625. §-hoz fűzött miniszteri indokolás pedig a közvégrendelet tételében közreműködő személyként példálózva a közjegyzőt, a bírót, a végrendelet fogalmazóját, szerkesztőjét, leíróját stb. jelöli meg.

A miniszteri indokolásban szereplő felsorolás nem kimerítő. Ezért mindig az eset összes körülményei alapján kell elbírálni azt, hogy a végrendelet tételénél milyen magatartás minősül közreműködésnek; kétségtelen azonban, hogy *közreműködőnek kell tekinteni azt, aki a végrendelet elkészítésében tevékenyen olyan mértékben vett részt, hogy a végrendelet tartalma tekintetében meghatározó szerepe volt.*

Ez utóbbi elvet a Legfelsőbb Bíróság több törvényességi határozatában is kimondta, a tényállás azonban minden ügyben olyan közreműködő személyével volt kapcsolatos, aki a korábban idézett, példálózó felsorolásban nem szerepelt. Egyértelmű tehát, hogy a teljesség igénye nélkül készült felsorolásban szereplők az esetek többségében az örökhagyói akaratot befolyásoló közreműködőnek tekintendők és a részükre, valamint a hozzátartozóik javára szóló juttatás érvénytelen."

A P. törv. II. 20 862 (1985) 3. számú határozat már nem a végrendelet érvénytelenségét állapította meg, hanem a juttatás érvénytelenségét. Az indoklás kifejtette, hogy: „A Ptk. 632. §-a szabályozza a végrendelet elkészítésében való közreműködés jogkövetkezményeit. A jogszabály azonban a tanúk kifejezett megjelölése mellett a „más közreműködő személy" fogalmát nem határozza meg. E vonatkozásban a Ptk. indokolása csupán arra utal, hogy a törvény az írásbeli magánvégrendelet tanúja és a végrendelet tételében közreműködő más személy, valamint ezek hozzátartozói javára szóló juttatások érvénytelenségére ugyanazt a szabályt állítja fel, mint amelyet a Ptk. 625. §-a a közvégrendelet tételében közreműködő személlyel, illetőleg hozzátartozóval kapcsolatban állapít meg. A Ptk. 625. §-ához fűzött indokolás pedig a közvégrendelet tételében közreműködő személyként jelöli meg — példálózva — a közjegyzőt, a bírót, a végrendelet fogalmazóját, szerkesztőjét, leíróját. Ebből következik, hogy a végrendelet fogalmazása, szerkesztése, leírása a közreműködés fogalmát kimeríti, függetlenül attól, hogy az így közreműködő személynek a végrendelet tartalmának kialakításában volt-e szerepe vagy sem. A végrendelet készítésében a fenti módon részt vevő személyek tehát mindig közreműködők.

A törvény indokolásában azonban a felsorolás nem teljes. Ezért a bírói gyakorlat szerint mindig az eset összes körülményei alapján kell elbírálni azt, hogy a végrendelet tételével kapsolatban — a fent felsoroltakon túlmenően — milyen magatartás minősül még közreműködésnek. Ezeknek a magatartásoknak az értékeléséhez adott a Legfelsőbb Bíróság általános szempontot akkor, amikor kimondta, hogy mindig közreműködőnek kell tekinteni azt, aki a végrendelet elkészítésében tevékenyen, olyan mértékben vesz részt, hogy a végrendelet tartalmának kialakításában meghatározó szerepe van."

Egyik döntés sem helyes az én felfogásom szerint, de az előbbi nyilvánvalóan téves, hiszen ha a végrendelet egyébként megfelel a törvény előírásainak, a közreműködés nem teszi a végrendeletet érvénytelenné, hanem csak a juttatást. Az ilyen végrendelet akkor is érvényes és hatályos, ha a hagyaték egészére kizárólag a közreműködő személy részére tartalmaz juttatást. Az utóbb idézett határozat már így is szól és ennyiben megfelel a törvény rendelkezéseinek.

Mielőtt a témát tovább taglalnám, vessünk egy pillantást a közreműködő személyek és tanúk szerepére a történelmi kialakulás tükrében, és akkor fény derül arra is, hogy miért nem helyes a jelenlegi gyakorlat, és hogy a jogszabály változtatása is indokolt.

A modern öröklési jog első szabálya az 1876: XVI. t.c. volt, Ahhoz, hogy a jelen témával kapcsolatos rendelkezéseket megértsük, ismernünk kell a lényeges részeken kívül azt a történelmi és társadalmi helyzetet is, ami az akkori szabályozást indokolttá tette.

Az írni-olvasni tudó emberek a lakosság kisebb hányadát tették ki. Aki nem volt írástudatlan, az is járatlan volt a jogban. A szabályozás pedig éppen a tévedések, félreértések és csalások elkerülése végett nagyon bonyolult volt. Nyilvánvalóan többször előfordult, hogy a végrendelet írója nemcsak azt írta a végrendeletbe, amit az örökhagyó kívánt, hanem magának is juttatott a vagyonból, de azt a végrendelet felolvasásakor bölcsen elhallgatta. Hogy az írástudó tanú leleplezését elkerülje, neki is juttatott valamit. Ezt természetesen nem lehetett az egész hagyaték, sőt még annak nagyobb része sem, mert akkor nyilvánva-

lóan kilógott volna a lóláb és a leleplezés bizonnyal bekövetkezett volna. Ezért kellett a törvényben olyan előírást adni, hogy a juttatás valódisága kétségtelenül az örökhagyó akaratát bizonyítsa. A már említett 1876: XVI. t.c. 2. §-a a végrendeletnél közreműködő tanúk köréből kizárta a 18 éven aluliakat, a vakokat, süketeket és némákat, azokat, „akik eszük használatától megfosztva vannak" és végül akik hamis eskü vagy nyereségvágyból elkövetett bűntett miatt jogerősen „elítélve voltak". Az utóbbi személyek jellembeli fogyatékosság, az előbbiek testi hiányosság miatt nem lehettek tanúk. A jogalkotó ugyanis abból indult ki, hogy aki tisztességtelenül akart vagyonhoz jutni, az esetleg a végrendelet alkotásánál kínálkozó lehetőséget is felhasználja arra, hogy vagyonát törvénytelen módon növelje. A 3—6. §-ok szóról szóra történő idézése a fent elmondottakat kétségtelenné teszik.

„3. § A tanúknak a végrendelkezésnél együttesen jelen lenni és annak bizonyítására, hogy az örökhagyó személyében csalás vagy tévedés nem történt, képességgel bírniok kell.

4. § Az 1. § a) pontja esetében a tanúk közül legalább egynek, a b) pont esetében pedig legalább kettőnek írni és olvasni tudni és a végrendeletet tanúminőségben önkezűleg aláírni kell. Az írni nem tudó tanú az okiratot kézjegyével látja el s nevét az írni tudó tanú, mint névaláíró írja alá.

5. § Az 1. § a) pontja esetében, továbbá akkor is, ha az olvasni és írni tudó végrendelkező a végrendeletet nem önkezűleg írta, hanem csak aláírta: a tanúknak a végrendelet tartalmát ismerniök nem szükséges, hanem elégséges, ha a végrendelkező együttes jelenlétükben és általuk értett nyelven kijelenti, miként az okirat az ő végrendeletét tartalmazza: azt előttük aláírja vagy már előbb általa önkezűleg aláírtnak elismeri és az, hogy ez megtörtént, magán az okiraton, nem pedig annak borítékán igazoltatik.

6. § Ha a végrendelkező olvasni és írni nem tud vagy más körülmény miatt végrendeletét önkezűleg alá nem írhatja, a tanúknak a végrendelet tartalmát ismerniök kell s evégből szükséges, hogy a tanúk a végrendelkező által használt nyelvet értsék; hogy a végrendelet tartalma a végrendelkező és a tanúk együttes jelenlétében, az írni és olvasni tudó tanúk egyike által érthetően felolvastassék, hogy ennek megtörténte után a végrendelkező kijelentse, miként az okirat az ő végrendelkezését tartalmazza, hogy az okiratra a végrendelkező nevét az olvasni és írni tudó tanúk egyike mint névaláíró aláírja, a végrendelkező pedig kézjegyével ellássa, és hogy ezeknek megtörténte magán az okiraton, nem pedig annak borítékán a tanúk által igazoltassék."

Ezután érthető és teljesen indokolt biztonsági intézkedést jelentettek a tanúk és a végrendelet írójának javára szóló juttatások érvényességére előírt 9. és 10. §-okba foglalt rendelkezések:

„9. § Az, aki valamely végrendeletnél tanúul alkalmaztatott, továbbá annak fel- és lemenő ágbeli rokonai, úgy szüleitől és nagyszüleitől leszármazó oldalrokonai unokatestvérekig bezárólag; nem különben házastársa, házastársának testvérei, ugyanannak fel- és lemenő rokonai, továbbá fel- és lemenő rokonainak és testvéreinek házastársai, a végrendelet által nekik szánt előnyben csak akkor részesülhetnek, ha a kérdéses tanút nem számítva, a végrendelkezés a szükséges tanúk előtt történt.

10. § Az, aki az örökhagyó végrendeletét írta s azok kik vele a 9. §-ban említett rokonsági és sógorsági összeköttetésben vannak, a végrendelkezésben nekik szánt előnyben csak a következő esetben részesülhetnek: a) ha az örökhagyó a végrendelet ide vonatkozó részét önkezűleg írta; b) ha a végrendeletnek ezen intézkedést tartalmazó részét külön, önkezűleg írta alá; c) ha a végrendelet szövegébe avagy záradékába önkezűleg írt, avagy a végrendeletnél jelen volt tanúk előtt a végrendelkezéskor élő szóval tett nyilatkozattal a végrendelet ezen részét külön megerősítette."

A közvégrendeletre vonatkozó előírások még szigorúbbak. Az 1874: XXXV. t.c. 82. §-a előírja: „A közjegyző által felveendő végrendeletek tekintetében a közjegyzői okiratokra nézve előszabott kellékeken felül szükséges, hogy a) a végrendelkező személyesen jelentse ki végakaratát a közjegyző előtt; b) az ügymenet egész folyama alatt két tanú, vagy egy másik közjegyző folyton jelen legyen; c) a jelen § határozatainak megtartása az okiratban bizonyíttassék."

A magánjogi törvénykönyv javaslat lényegében átvette ezeket a szabályokat. Az 1835. § utolsó bekezdése pedig azt mondta ki, hogy a megszabott feltételek be nem tartása esetén a közreműködő javára szóló juttatás semmis, de ez a végrendelet érvényességét nem érinti. Ez a joggyakorlat a Ptk. hatálybalépéséig fennállt. A Ptk. megalkotásakor az öröklési szabályok túlságosan bonyolult volta miatt nemcsak a megváltozott társadalmi viszonyok, hanem az egyszerűsítésre való törekvés is közrehatott az új szabályok megalkotásában. Feltehetően ezért nem lett jogszabály a magánjogi törvénykönyv javaslat 1838. §-a, miszerint: „Ha minden kétséget kizáró biztossággal megállapítható, hogy az írásbeli intézkedés tartalma az örökhagyó akaratának mindenben megfelel s hogy azt az örökhagyó végrendeletének tekintette és aláírta, a bíróság a szükséges alaki kellékek csekélyebb s különösen rendkívüli körülménnyel menthető sérelmét bármily alakú végrendelkezés esetében figyelmen kívül hagyhatja, és a végrendelkezést ily kellékhiány ellenére érvényes végrendeletnek tekintheti."

A Ptk. hatályba lépése óta jelentős változás következett be. Nemcsak az írástudók száma növekedett meg, hanem a „jogtudóké" is. Az egyszerű és érthető szabályok közzététele, a jogpropaganda kiterjesztése a tömegkommunikációs eszközökre, a fogadóórák, jogsegélyszolgálat, különféle jogi ismereteket tartalmazó brossúrák kiadásának általánossá válása az ellenkező végletbe csapott át és a legtöbb magyar állampolgár azt hiszi, hogy tud érvényes végrendeletet alkotni, szakember segítsége nélkül is. Az ilyen végrendeletek közül azonban sok nem felel meg a törvény előírásainak és emiatt az örökhagyó akarata nem érvényesülhet. A közreműködés vonatkozásában a bírói gyakorlat ezt a problémát úgy kívánta megoldani, hogy csak azt minősítette közreműködőnek, aki *a végrendelet tartalmának kialakításában meghatározó szerepet játszott.* (Fővárosi Bíróság 44. Pf. 26 097/1981. Fejér Megyei Bíróság Pf. 20 133/1984. stb.)

Nyilvánvaló, hogy ez a bírói gyakorlat jogszabály ellenes volt, és az is, hogy nem következetes. Ez utóbbi megállapítások indokolására az alábbiakat hozom fel: A közreműködő nem örökös. Az örökös a Ptk. 636. §-ának (2) és (3) bekezdéseiben írt személy:

„(2) Örökös az, akinek az örökhagyó az egész hagyatékát, illetőleg annak meghatározott hányadát juttatja. (3) Kétség esetében örökös az is, akinek az örökhagyó az egész hagyaték értékének jelentős részét tevő meghatározott egy vagy több vagyontárgyat juttat, ha az örökhagyó feltehető akarata szerint a részesítettnek a hagyatéki terhek viselésében is osztoznia kell."

Ha az örökös úgy működik közre a végrendelet létrejöttében, hogy tartalmának kialakításában meghatározó szerepet játszott, akkor megvalósítja a Ptk. 602. § (1) bekezdésének b) pontját („Érdemtelen az öröklésre, aki szándékos eljárásával az örökhagyó végakaratának szabad nyilvánítását megakadályozta, vagy annak érvényesítését meghiúsította, illetőleg ezek valamelyikét megkísérelte") és kiesik az öröklésből. Az ilyen végrendeleti intézkedés is érvénytelen lesz, mert megvalósítja a Ptk. 649. §-ában foglalt feltételeket. Vegyük úgy, hogy az örökös mégis közreműködőnek minősíthető. Adott esetben kizárja magát az örökségből, ha közreműködik, ha pedig nem segít az örökhagyónak a végrendelet megalkotásában, kiesik az öröklésből. Az előbbi esetben a Ptk. 625. §-ának (3) bekezdése és a 632. § (1) bekezdése, utóbbi esetben a Ptk. 602 §-ának (1) bekezdés b) pontja alapján.

De menjünk tovább. Ha az örökhagyó végrendeletet alkot, akkor rendszerint az a célja, hogy hagyatékában ne a törvényes öröklés rendje érvényesüljön. Ha több végrendeletet alkot, akkor ezen felül még azt is eléri, hogy a korábban alkotott végrendelete hatályát veszti a Ptk. 650. §-ának (2) bekezdése alapján. („Ha az örökhagyó újabb végrendeletet tesz, a korábbi végrendeletet visszavontnak kell tekinteni...") Miután kétségtelen, hogy a végrendelet nem lesz érvénytelen attól, hogy a közreműködő is részesedik a hagyatékból, hanem csak a juttatása lesz érvénytelen, alkalmazni kell a Ptk. 600. §-ának e) pontját és a 637. §-át is. A Ptk. 600. §-ának e) pontja szerint kiesik az öröklésből, akit az örökhagyó az öröklésből kizárt vagy kitagadott. A Ptk. 637. §-a pedig úgy rendelkezik, hogy „(1) Ha a nevezett örökösök részesedése a hagyatékot nem meríti ki, a többlet tekintetében törvényes öröklésnek van helye, amennyiben a törvény kivételt nem tesz, vagy a végrendeletből más nem következik. (2) Az örökhagyó azt, aki törvényes örököse vagy azzá válhat, akár más személynek örökössé nevezésével, akár végrendeletben tett kifejezett nyilatkozattal kizárhatja a törvényes öröklésből. A kizárást nem kell indokolni..."

A Ptk. miniszteri indokolása kifejti, hogy a végintézkedés szabadságával függ össze az 559. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, hogy ha az örökhagyónak végintézkedése van, akkor az öröklésre ez lesz irányadó és a törvényes öröklés szabályai egyáltalán nem érvényesülnek. Továbbá „a javaslat fenntartja az örökhagyónak azt a jogát, hogy a törvényes örököst a törvényes öröklés rendjéből akár kifejezetten, akár más személy örökössé nevezésével kizárja. Az így kizárt örökös az öröklésből kiesik (600. § e) pont). Minthogy az örökösnevezést indokolni nem kell, a kizárás érvényessége is független attól, hogy indoklással vagy anélkül történt-e. A más személy örökössé nevezésével való hallgatólagos kizárás egyébként tágabb, mint a meghatározott személy kizárása, mert előző esetben az örökhagyó az összes törvényes örököst megfosztja törvényes öröklési jogától (637. § (2) bek.). Kizárni nemcsak a törvényes öröklés általános rendje szerint öröklő személyt lehet, hanem az ági vagyon örökösét, valamint a kötelesrészre jogosultat is, ez utóbbit azonban csak a kötelesrészt meghaladó törvényes öröklés erejéig (637. § (3) bek.; a kötelesrésztől való megfosztásról — kitagadás — a 662—664. §§ rendelkeznek).

„Az államnak az öröklésből való kizárása nem lehetséges, mert örökös hiányában a vagyont a törvény értelmében szükségképpen egyetemes jogutódként szerzi meg (599. §). Szükségtelen volt tehát, hogy a javaslat a kizárás megtiltását itt kifejezetten kimondja."

Most már csak egy kérdés van hátra. Ha a törvényes örökös az örökségből ki van zárva, és ha a közreműködés folytán a végrendelet érvényes és hatályos marad, s csak a közreműködő javára szóló juttatás válik érvénytelenné; ki támadhatja meg ezen a címen a végrendeletet? A végrendelet érvénytelenségét vagy hatálytalanságát nem lehet hivatalból figyelembe venni. A Ptk. 653. §-a kimondja, hogy a „végrendelet érvénytelenségére, illetőleg hatálytalanságára csak az hivatkozhat, aki az érvénytelenség, illetőleg hatálytalanság megállapítása esetében maga örököl vagy tehertől mentesül" (relatív hatálytalanság).

Ide kapcsolódik a Legfelsőbb Bíróság Pk. 104. számú állásfoglalása. Ennek b) pontja szerint „valamely alaki kellék hiánya vagy esetleges akarathiba a végrendeletet jogi létezésétől nem fosztja meg, hanem csupán érvénytelenné teszi. Az érvénytelenség hivatalból nem, hanem csak akkor vehető figyelembe, ha arra az érdekelt hivatkozik".

A juttatásra vonatkozó rész érvénytelensége esetén is érvényben marad a kizárásra vonatkozó feltétel, hiszen a Ptk. 652. §-a kimondja, hogy „ha a végrendelet több rendelkezése közül valamelyik érvénytelen vagy hatálytalan, ez — feltéve, hogy az örökhagyó másként nem rendelkezik —, a többi rendelkezés érvényességét illetőleg hatályát nem érinti". A törvényes örökös tehát akkor sem örökölhet és terhektől nem szabadulna, ha keresete eredményre vezetne. Így tehát auktoritásának hiánya miatt keresetét ez okból el kell utasítani. Természetesen az állam, mint törvényes örökös (Ptk. 599. § (3) bek.) már gyakorolhatná ezt a jogát, de nyilvánvaló, hogy az ilyen joggyakorlat sértené a jogpolitikai elveket, és ezért érvényesítésétől tartani nem kell. A megtámadás joga ezért csak a Ptk. 607. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezések szerint belépő örökösöket illeti meg. („Az öröklésből kiesett gyermek vagy távolabbi leszármazó helyén egymás közt egyenlő részekben a kiesett gyermekei örökölnek.")

Nyilvánvaló, hogy ez a megoldás sem a jogalkotónak, sem az örökhagyónak nem volt szándéka, így alkalmazása nem kívánatos. Szükségszerű tehát a jogszabály megváltoztatása olyan értelemben, hogy alkalmazása ne az elérni kívánt cél ellenkezőjét érje el, hanem, hogy lehetővé tegye az örökhagyó valódi akaratának — a favor testamentinek — érvényesülését. Ezt emeli ki a Legfelsőbb Bíróság is Pk. 102. számú állásfoglalásában, amelyben kifejti, hogy „a jogtudomány és az ítélkezési gyakorlat egyöntetű álláspontja szerint a végrendeletet mindig az akarati elv szem előtt tartásával, a favor testamenti elvének érvényre juttatásával kell értelmezni. Ezért a végrendeletet kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy az örökhagyó akarata

a lehetőség határai között a legmesszemenőbben érvényre jusson, a végrendelet érvényes legyen és hatályban maradjon".

Bár nem tartozik ennek a dolgozatnak a keretébe, megemlítem, hogy a köteles résszel és a szóbeli végrendelettel kapcsolatban is hasonló nehézségek vannak, így az ezekkel kapcsolatos rendelkezések is megújítást igényelnek.

A Polgári Törvénykönyv alaptörvényeink egyike. Megváltoztatása, módosítása csak akkor indokolt, ha rendelkezéseinek jelentős részét meghaladja az élet. A gyakori változtatás jogbizonytalanságot eredményez és több kárt okoz, mint amennyi hasznot remélhetünk tőle. Az élet azonban nem áll meg. Továbbra is halandók az emberek, és egyre többen érzik úgy, hogy meg tudják írni a végrendeletet; ezek között egyre nő az örökösök körében a „közreműködő", ezért a bírói gyakorlatnak kell a jelenlegi igazságtalan és jogellenes helyzeten javítani. A „Praetor ius facere potest" elve ma is érvényes. Tehát a jogszabály megváltoztatása előtt a jogszabály helyes értelmezése eredményezheti a megoldást. A jogértelmezésnek számos formája van. A történelmi, nyelvi, jogpolitikai értelmezések egyaránt lehetővé teszik az értelmezésnek azt a módját, mely az örökhagyó végakaratának érvényesülését segíti elő. Ezért lehetőség van arra, hogy csak azt a személyt tekintsük közreműködőnek, aki nem örökös, aki tehát a hagyatékból csak bizonyos vagyontárgyakra tarthat igényt a Ptk. 641. §-a alapján. („Hagyomány a hagyatékban meglévő valamely vagyontárgynak közvetlenül meghatározott személy részére juttatása, ha az ilyen részesedés nem minősül öröklésnek.") Vele szemben minden további nélkül alkalmazható a Ptk. 625. §-a (3) bekezdésének és a Ptk. 632. §-ának korlátozó rendelkezése. Ha azonban az örökös az, aki a végrendelet megalkotásában közreműködik, csak akkor essen el az örökségtől, ha érdemtelenség folytán a Ptk. 600. §-ának c) pontja, illetve a 602. § (1) bekezdés b) pontja alapján az öröklésből kiesik. Ezáltal elkerülhetővé válik az olyan súlyos igazságtalanság, mint az ismertetett példákban megesett. Az utóbbi esetben két tanú igazolta az örökhagyó kinyilvánított akaratát a végrendelet aláírásakor, ezt az elhatározását az örökhagyó korábban többször is kinyilvánította, mégsem azok részesedtek a hagyatékból, akiknek azt az örökhagyó juttatni kívánta; csupán azért, mert a környezetében az „írástudó" az a középiskolás gyermek volt, aki a nevezett örökös hozzátartozója is volt egyúttal.

A jövőben érvényesíteni kell a kizárásra vonatkozó szabályok érvényesülését is, és csak akkor szabad a per érdemébe bocsátkozni, ha a végrendeletet megtámadó fél erre a Ptk. 653. §-a alapján jogosult, tehát a kizárás érvénytelenségét is bizonyítani tudja.

Ezzel szemben fokozott szigorúsággal kell vizsgálni a holográf végrendeleteknél a közreműködő szerepét. Ha ugyanis valaki az örökhagyónak diktálja a végrendeletet, sokkal több lehetősége van saját személyét előnyökhöz juttatni, mintha íródeákként csak leírja a tanúk által igazolhan az örökhagyó végakaratát. Az ilyen közreműködő a végrendelet tartalmának kialakítására meghatározó szerepet játszhat, a számára szóló juttatás mégis érvényes lesz, mert a törvényalkotó nem gondolt arra, hogy ilyen esetre is többletbiztosítékot írjon elő a végakarat valódiságának megnyugtató megállapítása céljából. Mivel az ilyen végrendeletnél tanúk alkalmazására nincs szükség, és mert a bizonyításra az örökhagyó halála folytán általában semmilyen lehetőség nincs, szükségesnek látszik, hogy a holográf végrendelet fogalmazója, illetve tollbamondója javára szóló juttatás csak akkor legyen érvényes, ha a végrendeletnek ezt a részét tanúk is aláírják vagy közokiratba foglalják.

Ez a megoldás azonban megkérdőjelezné a holográf végrendelet alkotását megengedő elv helyességét. Rendszerint nincs is szükség az ilyen könnyítés alkalmazására, mert általában hosszabb folyamat alatt alakul ki az örökhagyó végrendeleti végleges szándéka, és így nem okoz nehézséget a tanúk alkalmazása vagy a közjegyző igénybevétele. Ha viszont kevés az idő az írásbeli magánvégrendelet megtételére, és az egyéb feltételek is fennállanak, a szóbeli végrendelet jelenti a megoldást. A jogalkotó ennél jobb megoldást is találhat, de a probléma felvetése a gyakorlati jogalkalmazás számos gondja miatt úgy érzem elkerülhetetlen volt.

*Bajory Pál*

# Bizonyítás a római jogban

## I.

A perben hozott ítéleti döntés alapja a tényállás, amelyben a bíróság a per eldöntése szempontjából jelentős tényeket, azaz eseményeket, történéseket, továbbá körülményeket állapít meg. Az ítélet a tényálláshoz igazodik, amelynek megállapítása szükségképpen megelőzi az ítéletet.

A tényállást a bíróság a bizonyítás felvételével állapítja meg. A bizonyítás ennélfogva igen fontos része a peres eljárásnak, mert általa kerül a bíróság abba a helyzetbe, hogy a perben érvényesített igényt elbírálhatja. Gyakran valójában nem is az alkalmazandó jogszabály, jogtétel a vitás, hanem a bizonyítás elégtelen. Paulus találóan állapítja meg: saepe enim non jus deficit, sed probatio (Dig. 25, 2, 30.). Quintilianus[1] pedig annak kiemelésével hangsúlyozza a bizonyítás

*Bajory Pál* legfelsőbb bírósági bíró, egyetemi docens, Legfelsőbb Bíróság (Budapest).

* A tanulmány németül megjelent a Pólay-emlékkönyvben (Szeged, 1985, 41—56 old.).

[1] Marcus Fabius *Quintilianus* római rhétor volt (35—96). Fő műve az Institutio oratoria, amely az ékesszólásnak, a szónok kiképzésének sok tapasztalaton alapuló tankönyve. A reá történt hivatkozásoknál a munka címét nem említjük, hanem csak a benne foglalt könyvek és fejezetek számát jelöljük meg.

jelentőségét, hogy nincsen per bizonyítás nélkül: lis nulla est, cui probatione opus non sit (V. 9.).

A bizonyítás rendkívüli fontosságára tekintettel a jogi irodalom mindig szívesen foglalkozott a bizonyítást érintő problémákkal, amelyekre vonatkozó vizsgálódások a jogi szabályozást és a gyakorlatot egyaránt elősegítették.

A római jogi bizonyítás — mint általában Róma perjoga — meglehetősen elhanyagolt területe a kutatásoknak, a római joggal foglalkozó tudósok elsősorban az anyagi joggal, mégpedig a klasszikus korszak magánjogával foglalkoztak, az ún. remekjog bűvöletében éltek. A bizonyítást illetően a római jogi tankönyvekben (institutiókban) mindössze néhány olyan általános megállapítással találkozunk, hogy a római jog a szabad bizonyítási rendszert követte, vagyis a bíró a perben felmerült bizonyítékokat szabadon mérlegelte és csak később, a császárkorban jelentek meg olyan szabályok, amelyek a kötött bizonyítási rendszer megjelenésére, sőt térhódítására mutatnak. A kézikönyvek a bizonyítási eszközökkel kapcsolatban is megelégszenek általánosságban mozgó megállapításokkal, sőt több olyan kifejezést használnak és olyan szabályokat ismertetnek, amelyek a forrásokban egyáltalán nem szerepelnek. Így a tankönyvekben említett visum repertum (szemle) a forrásokban nem fordul elő, de a peritus szó sem a perbeli szakértőt jelenti, míg a notoria (köztudomás) kifejezést sem ismerik a források.

Ennek a tanulmánynak a célja: azok részére, akik alaposabb jogi képzettségre törekednek, főleg pedig az eljárásjogászok részére általános tájékoztatást nyújtani a római jogi bizonyításról és kimutatni a bizonyítási jognak azokat az elemeit, amelyek már a római jogban is megtalálhatók.

Az anyag feldolgozásánál azt a módszert találtam megfelelőnek, amely a római jog idevonatkozó anyagát a forráshelyek bőséges ismertetésével mutatja be. A források feltárása nyújthat ugyanis egyedül hiteles képet a tanulmányunk tárgyáról, miután a bizonyítást illetően a középkorban, sőt az új korban is számos olyan — latinul megfogalmazott — tétel alakult ki és vált közismertté, amelyek nem a római jogból származnak, legfeljebb gyökereiket találjuk meg a római jogban, igen gyakran azonban csupán későbbi jogfejlődés eredményeit tükrözik.[2]

## II.

A *probare* igének a latin nyelven több jelentése van.

Az egyik jelentése szerint annyit jelent, mint valamit helyeselni, jónak találni, jóváhagyni. Ilyen értelemben olvashatjuk: ego semper Labeonis sententiam probavi existimantis ... (Dig. 23, 1, 9.), vagy Pomponius írja: si negotium a te quamvis male gestum probavero ... (Dig. 3, 5, 9.).

Az ige másik általánosan használt jelentése: valamit bizonyítani, azaz valamit mással elhitetni, mást valamiről meggyőzni. A jogi életben nyilván arról van szó, hogy a félnek a bírót meg kell győznie állításai valóságáról. Ilyen értelemben mondja Cicero[3]: His ego judicibus non probabó, C. Verrem contra leges pecunias cepisse? (In Verrem act. II. Liber I. 4.).

A *probatio* szó ennek megfelelően egyrészt helyeslést, jóváhagyást, másrészt bizonyítást jelent, használatos ezenfelül a bizonyíték kifejezés értelmében is, pl. evidentissimis probationibus (Dig. 28, 7, 2.), továbbá probationibus instruere atque munire accusationem (Dig. 48, 5, 8.).

A bizonyítás elméletével a római jogászok — amint általában elméleti kérdésekkel sem — nem foglalkoztak, legalább is a forrásokban idevonatkozó fejtegetéseket nem találunk, a forráshelyek kazuisztikus állásfoglalásokat, megoldásokat tartalmaznak. Viszont értékes adatokat nyújt Quintilianus, aki Aristoteles nyomán megkülönböztet:

*1.* nem művészi bizonyítást (probatio inartificialis), amelyet a szónok szónoki művészet nélkül (extra dicendi rationem) használ; ide tartoznak a praejudiciumok, a hír, a kínvallatás, az okiratok és a tanúk; — továbbá

*2.* a művészi bizonyítást (probatio artificialis), amelyet a szónok maga merít az ügyből.

Hasonló megkülönböztetést találunk Cicerónál (De oratore, II. 27.), aki a bizonyítással kapcsolatban egyrészt olyan anyagra hivatkozik, amelyet nem a szónok gondol ki, hanem amelyet külső tények szolgáltatnak, mint amilyenek: tabulae, testimonia, pacta, conventa, leges, senatus consulta, res iudicate, decreta, responsa), másrészt olyan bizonyítást említ, amelynek anyagát a szónok tehetsége adja az érvek felsorakoztatásával és az ellenfél állításainak a megcáfolásával.

Ezek a meghatározások — amint láthatjuk — jogi szempontból nem jelentősek és inkább szónoki szempontokat tartanak szem előtt.

A római jogi bizonyításra vonatkozó ismereteinket elsősorban Justinianus törvénykönyveiből merítjük. Idevonatkozó főbb forráshelyek:

Digesta XXII. 3: De probationibus et prasumptionibus

Digesta XXII. 4: De fide instrumentorum et amissione eorum

Digesta XXII. 5: De testibus

Codex IV. 19: De probationibus

Codex IV. 20: De testibus

Codex IV. 21: De fide istrumentorum et amissione eorum et antipochis faciendis et de his, quae sine scriptura fieri possunt

Novellae XC: De testibus

A bizonyítás kérdéseire vonatkozóan értékes adatokat szolgáltatnak a római írók is, akik közül a már említett Ciceró és Quintilianus mellett Aulus Gelliust[4] kell kiemelnünk.

## III.

A bizonyítási jog alapvető kérdése a *bizonyítás tárgya,* vagyis annak meghatározása, hogy mit kell a perben bizonyítani.

[2] Latin nyelvű jogszabályokat és jogi szólásokat legújabban Detlef *Lieps* gyűjtötte össze: Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter, München, 1982.

[3] Marcus Tullius *Cicero* (i. e. 106—43) a legnagyobb római szónok volt, író és politikus.

[4] Aulus *Gellius* (125—175) húsz kötetben összeállított Noctes Atticae c. műve költői idézetek, grammatikai, irodalmi, történelmi, jogi és régiségtani adatok gazdag tárháza.

Bizonyítani a per eldöntése szempontjából jelentős tényeket kell, amennyiben azok vitássá válnak. A praetor a bíró számára a formula intentio-részében megszabta ugyan a bizonyítás fő irányát (si paret Numerium Negidium Aulo Agerio sestertium X milia dara oportere), ez azonban végeredményben számos további kérdést nyitva hagy: milyen alapon tartozik az alperes, hogyan és milyen jogcímen jött létre a felperes követelése, mennyit tesz az ki összegszerűségében? stb. A felperes által kért bizonyítással szemben ellenbizonyítást lehet kérni, amelynek keretében az alperes a felperes bizonyítákait kívánja megcáfolni. A bizonyítás tárgyát tehát egyrészt a perben elbírálásra kerülő anyagi jogviszony, másrészt az ezekre vonatkozó bizonyítékok helytállósága, hitelt érdemlősége képezi.

A római jog a bizonyítást csak a vitás tényekre engedte meg. Ezt Quintilianus így fejezi ki: argumento, nisi in re controversia locus esse non potest (V. 9.).

A köztudomású tényekre és a jogszabályok bizonyításának kizárására vonatkozó jogtételek (notoria[5] non egent menifestatione, manifesta probatione non egent, iura novit Curia) csak később, a középkor folyamán alakultak ki.

Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a rómaiaknál a pert minden lehetséges bizonyítással el lehetett húzni. Ulpianus kiemeli a túlbizonyítás hiábavalóságát: quidquid satis demonstratae rei additur, frustra est (Dig. 33, 4, 1.). Wilhelm Endemann a római nép józan felfogására utal, amely elejét vette a felesleges körülményekre vonatkozó bizonyításnak.[6]

Vannak tények, amelyek annyira nyilvánvalóak, hogy nem kell őket bizonyítani. A dolog magáért beszél: res ipsa loquitur, — mondja Cicero (Pro Milone, 5, 3.).

A bizonyítás tárgyát érintik az ún. *praejudiciumok.*

Praejudiciumokon hatósági határozatokat, elsősorban bírósági ítéleteket, illetőleg ezekkel eldöntött kérdéseket értünk. Jelentőségük a bizonyítás szempontjából abban áll, hogy korlátozzák, sőt kizárhatják a bíróság tényállásfelderítési jogkörét és ezzel a bizonyítás felvételét.

Quintilianus (V. 2.) a praejudiciumként számításba jövő bírósági ítéletek között megkülönböztetéseket tesz. Szerinte

1. vannak ítéletek, amelyeket hasonló ügyekben (in paribus causis) hoztak, ezek leginkább példa gyanánt szolgálnak;

2. vannak továbbá olyan döntések, amelyeket az üggyel kapcsolatos kérdésekben (iudicia ad ipsam causam pertinentia) hoztak;

3. vannak végül olyan ítéletek, amelyeket ugyanabban az ügyben hoztak (quod in eadem causa pronuntiatum est).

A praejudiciumok a bizonyító erejüket egyrészt az ítéletet hozó személy tekintélyének, másrészt a dolgok hasonlóságának köszönhetik. Cáfolatuk ritkán lehetséges, hacsak nem szenvednek nyilvánvaló hibában (nisi forte manifesta in his culpa fuerit). Minden bíró ugyanis azon van, hogy elődjének az ítélete rendületlenül megálljon.

Quintilianus a tanítványainak tanácsot is ad: a praejudiciumok első fajtájánál a két ügy közötti eltérő vonásokat kell kiemelni, míg a másik két esetben a korábbi ügyben szereplő személyek gyámoltalanságára lehet hivatkozni vagy arra, hogy a tanúk a másik perben hamis vallomást tettek. Kérni kell a bírót, hogy magát az ügyet nézze és ne menjen vakon mások után.

Quintilianus a praejudiciumok között említi a senatusconsultumokat, valamint a császári és a magistratusi dekretumokat. Ezek ellen nem lehet tenni semmit, hacsak nem sikerül az ügyben olyan eltérést találni, amelynek alapján az említett határozatok alkalmazásától el lehet tekinteni és nem kizárt az sem, hogy a fél később keletkezett ellentétes tartalmú határozatot produkáljon.

## IV.

A bizonyítási jog második alapkérdése a *bizonyítási teher.* Ha ugyanis a bizonyítás tárgya adva van, akkor az a kérdés merül fel, hogy kinek kell bizonyítani.

A bizonyítási teher (a forrásokban: onus probandi, onus pobationis) fogalmát a római jog is ismerte.[7]

Idevonatkozóan általános szabály az, hogy annak kell bizonyítani, aki valamit állít: ei incumbit probatio, qui dicit, non, qui negat (Paulus, Dig. 22, 3, 2.).

A perbeli helyzeténél fogva a bizonyítás elsősorban a felperest terheli: ő lép fel követeléssel, neki kell bizonyítania azokat a tényeket, amelyekből a követelését származtatja. Marcianus így fogalmaz: quia semper necessitas probandi incumbit ei, qui agit (Fig. 22, 3, 21.).

A hitelezőnek kell ennélfogva bizonyítania azt, hogy a pénzt az adósnak kifizette, ha ilyen követelés iránt perel, míg az adósnak kell bizonyítania azt, hogy a pénzt visszafizette (Cod. 4, 19, 1.). Kedvező helyzetben van a dolog birtokosa: nem neki kell bizonyítania azt, hogy a dolog az övé, hanem ennek ellenkezőjét kell bizonyítania annak, aki a dolgot követeli (Cod. 4, 19, 2.).

Ha a felperes nem bizonyította a keresetét megalapozó tényeket, az alperesnek elég az egyszerű tagadás: actore enim non probante, qui convenitur, etsi nihil ipse praestiterit, obtinebit (Cod. 2, 1, 4.). Az alperes tehát nem köteles bizonyítani a felperes előadásának ellenkezőjét, mert: per rerum naturam factum negantis probatio nulla sit (Cod. 4, 19, 23.).

Paulus szellemesen fejtegeti (Dig. 22, 3, 25.) azt a kérdést, hogy kit terhel a bizonyítási kötelezettség a tartozatlan fizetésre alapított igényt tárgyazó perben. A következők szerint különböztet:

*a)* Ha az, aki valamit állítólag tartozatlanul kapott, tagadja azt is, hogy kapott valamit, de utóbb ez mégis rábizonyul, úgy neki kell bizonyítania azt, hogy őt megillető pénzt vett fel.

[5] A notoria szó a forrásokban írásbeli büntető feljelentést jelent, lásd.: 9, 2, 7,).

[6] Die Beweislehre des Civilprozesses, Heidelberg, 1860. 77. old.

[7] A bizonyítási teher kérdésével részletesen foglalkozik Ernst *Levy* a „Beweislast im klassischen Recht" c. tanulmányában (JVRA III. 1952. 155—179. old.). Részletes választ tartalmaz a tanulmányra Max *Kaser* dolgozata: Beweislast und Vermutung im römischen Formularprozess (Zueitschrift der Savigny-Stiftung für Reshtsgeschichte, Romanistische Abteilung. LXXI. köt. 221—319. old.)

*b)* Ha ellenben valaki kezdettől fogva eismeri a pénz felvételét, akkor a vélelem amellett szól, hogy jogos követelését vette fel. Ezt a feltevést az indokolja, hogy senki sem olyan hanyag, hogy a pénzét szórja és tartozatlanul kiadja, különösen ha diligens homoról és bonus paterfamiliasról van szó. Ha ellenben minor, gyámolt, asszony, katona, földműves vagy más egyszerű ember állítja azt, hogy tartozatlanul fizetett, akkor annak, aki a pénzt kapta, kell bizonyítania azt, hogy azt jogalappal kapta (pecunias bene acceperit et debitas ei fuisse solutas). — Mindezek a tételek azonban csak akkor érvényesülnek, ha az egész összegről állítják a tartozatlanságot, mert ellenkező esetben, ti. akkor, ha a fizetett összegnek csak egy részére állítják azt, akkor annak kell bizonyítani, aki állít. Az, akire a bizonyítási teher esik, minden eetben felajánlhatja az esküt ellenfelének.

Marcianus említett kijelentése azonban csak azzal a kiegészítéssel helyes, ha figyelembe vesszük, hogy az alperest terheli a kifogás alapjául szolgáló tények bizonyítása, amint Celsus kijelenti: verum est, quod qui excipit, probare debeat, quod excipitur (Dig. 22, 3, 9.). Ezt Ulpianus azzal indokolja, hogy a kifogás vonatkozásában az alperes felperesnek számít: agere etiam is videtur, qui exceptione utitur, nam reus in exceptione actor est (Dig. 44, 1, 1.). Ugyancsak Ulpianus mondja: in exceptionibus dicendum est reum partibus actoris fungi oportere (Dig. 22, 3, 19.).

A kifogásra vonatkozó bizonyítási szabály alól egy kivétel van: ha az adós akár az általa indított querela non numeratae pecuniae elnevezési keresettel, akár az ellene indított perben az exceptio non numeratae pecuniae-t hozza fel, vagyis azzal védekezik, hogy a hitelező nem számolta le neki a kölcsönösszeget, a hitelezőnek kell bizonyítania azt, hogy lefizette a kölcsönt, mert ellenkező esetben a keresetét elutasítják (Cod. 4, 30, 3.).

A kifogás bizonyítására természetesen csak akkor kerül sor, ha a felperes az állításait bizonyította (Diocletianus, Cod. 8, 35, 9.).

Végül a felperes állítására, illetőleg az alperes védekezésére vonatkozó bizonyítási kötelezettség alakulását Celsus példáján (Dig. 22. 3, 12.) szemléltetjük. A tényállás szerint az örökhagyó Titiusnak a végrendeletében 500 sestertiust hagyományozott, majd egy codicillust is készített, amelyben ugyancsak Titiusnak megint 500 sestertiust hagyott. Az örökhagyó halála után Titius 1000 sestertiust követel az örököstől, éspedig 500-at a végrendelet, 500-at pedig a codicillus alapján. Az örökös szerint csupán 500 sestertius jár a felperesnek, mert csak egy hagyományról van szó, arról, amelyet a végrendelet tartalmaz és amelyet az örökhagyó csupán nagyobb bizonyságul ismételt meg a fiókvégrendeletében. Vitás, hogy mi volt az örökhagyó szándéka: meg akarta-e a kettőzni a hagyományt vagy csupán megismételte az előbbit a codicillusban? Celsus megoldása így hangzik: a felperes igénye meg van alapozva azáltal, hogy a két írásbeli végrendelet neki külön-külön 500 sestertiust juttat. Ha az alperes azt állítja, hogy a fiókvégrendelet nem tartalmaz külön hagyományt, hanem csupán egyszerű megismétlése vagy megerősítése a korábbi hagyományrendelésnek, akkor ezt a védekezését olyan kifogásnak kell tekinteni, amelynek tényalapját neki kell bizonyítania.

A bizonyítási teherrel kapcsolatban kell megemlíteni a *vélelmeket* (praesumptio). A vélelmet mint jogi fogalmat a római jog képezte ki. Lényege: a bíró a gyakorlati tapasztalatok szerint valószínű tényállást az ellenkező bizonyításáig valónak fogad el. Ez azt jelenti, hogy a bizonyítás a vélelemmel szemben azt a felet terheli, aki a vélelemmel ellentétes tényállást állít, amint ezt egy későbbi — nem a római időkből származó — tétel tartalmazza: probare debet, cui praesumptio adversatur. Ha a bizonyítás sikerül, a vélelem megdől: stabit praesumptio, donec probetur contrarium; praesumptio cedit veritati (szintén nem a forrásokban található szólások).

Példák a vélelemre:

Ha az apa és a gyermek közös veszélyben, pl. hajótörésben elpusztulnak, azt kell vélelmezni, hogy a nagykorú gyermek túlélte az apját, a kiskorú gyermeket viszont az apja élte túl (Dig. 34, 5, 9.).

Házasságban élő asszony gyermek apjának a férjet kell tekinteni: pater is est, quem nuptiae demonstrant (Paulus, Dig. 2, 4, 5.). Ugyancsak Paulus — Hippokratesre hivatkozva — kijelenti, hogy a házasságkötéstől számított hetedik hónapban született gyermek is törvényes származású (Dig. 1, 5, 12.).

A fogamzási időt illetően a pontos meghatározást Ulpianusnál (Dig. 38, 16, 3.) találjuk, akinek az örökléssel kapcsolatos fejtegetéseiből kitűnik, hogy a házasság megszűnésétől számított tizedik hónap után született gyermek az elhalt vagy elvált férj hagyatékára törvényes öröklés jogcímén igényt nem támaszthat, a száznyolcvankettedik napon született gyermek viszont örökölhet.[8] A fogamzás időpontjára (182—300 nap) vonatkozó vélelem egyébként megcáfolhatatlan (praesumptio iuris et de iure).

A jogi és az ún. ténybeli vélelem (praesumptio facti) közötti megkülönböztetés a forrásokban ismeretlen.[9]

## V.

A bizonyítási jog harmadik része a *bizonyítási eszközök* tana, amely a bizonyítás módjával és a bizonyítási eszközökkel foglalkozik: hogyan és milyen bizonyítékok igénybevételével történik a bizonyítás?

Gellius szerint (XIV. 2.) a kölcsön nyújtását általában tanúkkal (testes), okiratokkal (tabulae), a bevételek és kiadások kimutatásával (expensi ratione) és adóslevéllel (chirographum) bizonyítják. Ha pedig ilyenek nem állanak rendelkezésre, akkor a bírónak a felek előadását kell vizsgálnia. Gellius ezzel kapcsolatosan elbeszéli, hogy egy ügyben bíróként működött és a felperes az alperesnek leolvasott kölcsönt az említett módokon nem tudta bizonyítani, de ugyanakkor becsületes és fedhetetlen életű emberként volt ismeretes, míg az alperes mindig anyagi nehézségekkel küzdött, piszkos életmódot folytatott, akit nem egyszer kaptak rajta hazugságon és csaláson. Az alperes képviselője azzal érvelt, hogy nem a censor előtt folyik az eljárás, ahol az erkölcsökről van szó, hanem kölcsön visszáfizetése a per tárgya és a felperes tartozik bizonyítani, azt, hogy kölcsönt nyújtott. Gellius nem tudott az ügyben elhatározásra jutni és ezért egy Favori-

[8] Ulpianus is Hippokratesre hivatkozik. Rendkívül érdekesen ismerteti ezzel kapcsolatosan *Gellius* (III. 16.) az ókor orvosainak és filozófusainak véleményeit.

[9] Max *Kaser:* Das römische Zivilprozessrecht, München, 1966. 487. old.

nus nevű filozófushoz fordult, akinek előadta aggályait. Favorinus M. Catora hivatkozással közölte vele, hogy az ősök szokása és hagyománya szerint ha a perben olyan vitás tényről van szó, amely sem tanúkkal, sem írással nem bizonyítható, akkor a bírónak azt kell vizsgálnia, hogy melyik fél a becsületesebb és annak kell igazat adni. Ha pedig mindketten egyformán becsületesek vagy egyaránt rossz hírben állanak, akkor az alperes javára kell dönteni.

Gelliusnak ebből az elbeszéléséből kitűnik, hogy a fél előadása a klasszikus korban önmagában, esküi nélkül is bizonyítékul szolgálhatott, bár ez jogtételként nem volt kimondva. A római bíró szabad mérlegelésének legékesebb bizonyítéka, hogy a fél egyedülálló vallomását is elfogadhatta, ha annak valóságáról meg volt győződve.

Constantinus császár felismerve a felek személyes meghallgatásának nagy jelentőségét, előírta a felek akár ismételt kikérdezését, mivel ez nagyon alkalmas az ügy alapos kivizsgálására (Cod. 3, 1, 9.).

Ugyancsak Constantinus jelentette ki azt, hogy a bizonyítás lehetőségét nem szabad szűkíteni (Cod. 1, 5, 21.). Ebből a forráshelyből származik a mondás: facultas prabationis non est angustanda.

A bizonyításon túlmenő jelentősége is volt — amint látni fogjuk — a fél beismerésének és esküjének, egyébként leggyakoribb bizonyítékok a perben a tanúvallomások és az okiratok voltak.

A modern eljárásokban a bizonyítási eszközök között nem ritkán kerül sor szemlére, amelynek keretében a bíró érzéki észleletébe von személyeket, tárgyakat vagy helyszínt. Ez a bizonyításnak egyszerű és természetes módja és általános vélemény szerint a római bíró is élt ezzel a lehetőséggel, bár a forrásokban idevonatkozóan adatot nem találunk.

A szakértői bizonyítással kapcsolatban Justinianus törvénykönyveiben csak a földmérőkről (agrimensores) van szó. Ulpianus utal arra, hogy a határperekben földmérőt kell kiküldeni (Dig. 10, 1, 8.) és Constantinus rescriptuma is előírta, hogy agrimensor menjen ki a helyszínre (Cod. 3, 39, 3.). Ulpianus szerint a helytelen véleményt adó agrimensor ellen (si mensor falsum modum dixerit), a praetor in factum actiót adott (Dig. 11, 6, 1.).

Az a körülmény, hogy a manapság gyakori bizonyítási eszközről, a szakértőről a források ilyen hiányosak, azzal magyarázható, hogy amikor becsléseket, értékmeghatározásokat és számításokat kellett végezni, illetőleg amikor gazdasági, építészeti stb. ismereteket igénylő ügyek eldöntésére került sor, akkor nem iudexet, hanem arbitert rendeltek ki,[10] akinek a vita eldöntéséhez szükséges szakértelme megvolt és így szakértő meghallgatására nem volt szükség.

Mivel a rómaiaknál a bizonyítást inkább a szónokok, mint a jogtudomány feladatának tekintették, nem kell csodálkoznunk, hogy egyéb bizonyítási eszközökről nem a források tájékoztatnak bennünket, hanem Quintilianustól szerezzük ismereteinket (V. 9.). Ő foglalkozik részletesen az ún. jelekkel (signa), amelyeket a bizonyítékok egy fajtájának tekint. Ilyen lehet a véres ruha (cruenta vestis), a segélykiáltás (clamor), a kékes folt (livor) a testen.

Quintilianus szerint a jelek egy része (signa necessaria) közvetlenül és kétségtelenül bizonyít. Így pl. ha a nő teherben van, ez azt bizonyítja, hogy férfival érintkezett, vagy ha valahol aratnak, abból következik, hogy ott vetettek.

A jelek másik része (signa non necessaria) viszont nem kényszerítő bizonyosságú, de ha más körülmények is támogatják azokat, akkor a bizonyítás keretében nagy hatást lehet elérni velük. A (bűn)jeleket egyesek indiciumoknak vagy vestigiumoknak nevezik és ezek jelentősége is rendkívül nagy lehet a bizonyítás szempontjából. Pl. ha valaki ruhája véres, ez önmagában nem bizonyítja, hogy gyilkosságot követett el. De ha egyéb tények is megállapítást nyernek, így pl. hogy a gyanúsított a helyszínen járt, haragosa volt a meggyilkoltnak vagy azt megfenyegette, úgy a véres ruha ezekkel az adatokkal egybevetve következtetési alapul szolgálhat a gyilkosság tettesének a megállapítására.

Quintilianus foglalkozik a hírrel (fama) és a szóbeszéddel (rumores). Ezeket egyesek a közvélemény megnyilatkozásának és mintegy közhitelű bizonyítékoknak (testimonium publicum) tekintették, mások azonban csak gazdátlan pletykának, amelyet a rosszindulat szül és a hiszékenység táplál, ennek pedig végeredményben mindenki ki van téve.

A büntető eljárásra tartozik a kínvallatás (tormentum, quaestio) amelynek bizonyító ereje Quintilianus szerint vitás. Egyesek úgy tekintik a vizsgálatnak ezt a módját, mint az igazmondásra való kényszerítést, mások szerint viszont a kínvallatás a hamis vallomás szülőanyja.

Megemlíti Quintilianus az istenek bizonyságtételeit is (divina testimonia), amilyenek a papok feleletei (responsa), jóslatai (oracula) és a jósjelek (omina). A szónok érvelhet áldozati jelmagyarázók (haruspexek), madárjósok (augures), álomfejtők (conjectores) és csillagjósok (mathematici) kijelentéseivel is, persze ezeket meg is lehet cáfolni. Vannak, akik a bor hatására, álomban vagy őrjöngés közben elejtett szavakra vagy gyermekektől hallott kijelentésekre építenek és azt tartják, hogy az ilyen személyek nem szoktak hazudni. Mások szerint viszont ezeknek nem lehet jelentőséget tulajdonítani, mert ítélőképességgel nem rendelkező személyektől származnak. Lehet érvelni azzal is, hogy a filozófusok egy része szerint az istenek nem avatkoznak bele az emberek ügyeibe, ezért az említett jeleket nem lehet figyelembe venni.

## VI.

A bizonyítás körében különös jelentősége van a *beismerésnek*. A polgári jogtudomány dolgozta ki a tényekre vonatkozó beismerés, a jogra vonatkozó elismerés fogalmát és emelte ki az eltérést a két fogalom között. A rómaiak ilyen különbséget nem tettek, a confessio mindkét fogalmat jelenti, e fogalmak tartalmának a meghatározása azonban rendkívül nehéz. Ennek a nehézségnek az oka részben az, hogy a justinianusi kodifikáció idején már nem volt meg a polgári pernek az a két részre tagolódása, mint a formuláris eljárásban, ahol a per a praetor előtt (in iure) indult meg és a bíró előtt (in iudicio) folytatódott. Ez utóbbi szakasz azonban nem volt feltétlen, amennyiben voltak esetek, amelyekben a peres eljárás már a praetor előtt befejezést nyert. Ilyen volt az ún. confessio in iure esete.

[10] Friedrich Ludwig *Keller:* Der römische Zivilprozess und die Aktionen, Leipzig, 1876, 31. old.

A praetor előtti beismerés (confessio in iure) az ítélettel azonos hatályú. Az alperes a beismeréssel mintegy önmagát marasztalja el: confessus pro iudicato est, qui quamodo sua sententia damnatur (Paulus, Dig. 42, 2, 1.): confessus in iure pro iudicatis haberi placet (Cod. 7, 59, 1.).[11]

Ez a szabály egyébként már a XII. táblás törvény idején fennállott, amely a beismerőket az elmarasztaltakkal vette egy tekintet alá: Aeris confessis rebusque iure iudicatis XXX dies sunto.

Az in iure történt beismerés esetén tehát harminc nap állott rendelkezésre a teljesítésre, azután végrehajtási lépésekre kerülhetett sor az adós ellen.

Az in iure confessióra vonatkozó egyéb szabályok:

A beismerés nem vonható vissza: suis confessionibus acquiescer deleat (Cod. 4, 30, 13.). A beismerés akkor is köti az alperest, ha tudva nem létező tartozást ismert el, ha az elismert követelés egyébként megnyílt: si is, cum quo lege Aquilia agitur, confessus est servum occidisse, licet non occiderit, si tamen occisus est homo, ex confesso tenetur (Dig. 42, 2, 4.). A beismerés akkor is hatályos, ha az alperes által elismert szolgáltatás lehetetlenné vált, amint ez Ulpianus edictum-magyarázatából kitűnik: qui Stichum debere se confessus est, sive mortuus iam Stichus erat, sive post litem contestationem decesserit, condemnandus est (Dig. 42, 2, 5.).

Viszont a tévedésből tett beismerés nem valódi elismerés: non fatetur, qui errat (Ulpianus, Dig. 42, 2, 2.).

Az idézetekből kitűnően a beismerésekre a forráshelyek csak az alperessel kapcsolatban utalnak.

A confessio in iudicio-ra, vagyis a bíró előtti beismerésre alig van adatunk, de általános az a vélemény, hogy az ilyen beismerés az ítélethozatalt nem tette mellőzhetővé.[12]

## VII.

Az *eskü* jelentősége a római életben rendkívül nagy volt és megnyilvánult az állami és társadalmi élet minden vonalán. A hivatalnokok esküt tettek, a katonákat is megeskették, esküvel erősítették meg a nemzetközi megállapodásokat stb. Az eskünek ez a jelentősége kidomborodik a polgári perben is, ahol az eskü a jogvita szerződéses elintézése, sor kerülhetett azonban esküre a bíró döntése folytán is.

Az esküt a Digesták XII. Könyvének a „de iureiurando sive voluntario sive necessario sive iudiciali" és „de in lite iurendo" címeket viselő harmadik és negyedik fejezetei, valamint a Codex II. Könyvének a „de iureiurando propter calumniam dando" c. ötvennyolcadik fejezete szabályozzák.

Az eskü fajai:

*1. iusiurandum voluntarium:* a felek egyezségileg állapodnak meg abban, hogy a pert valamelyikük esküje döntse el.

*2. iusiurandum necessarium:* a fél felajánlhatta ellenfelének, hogy esküdjék meg arra, hogy a követelése fennáll, illetőleg a tartozása nem áll fenn. Az ilyen felkínált esküt iusiurandum delatumnak nevezték. Az a fél, akit az ellenfele ekként esküvel megkínált, az esküt letenni vagy visszakínálni tartozik (iurare aut iuramentum referre cogitur), mert különben beismerőnek (pro confesso) minősül.

Az esküt egyébként azért nevezték szükségképpeninek (necessarium), mert az elmulasztása, illetőleg a visszakínálás mellőzése pervesztéshez vezetett.

A feleknek az egyezségi esküben való megállapodása, nemkülönben az eskü felajánlása, illetőleg visszahárítása jogügylet, amelyhez teljes cselekvőképességet kívántak meg annál is inkább, mert ez elég kockázatos dolog volt. Megengedték az ilyen nyilatkozatot a gyámnak és a gondnoknak is. Ha az eskü letétele a félre kedvező eredményt hozott (meliorem facit conditionem), az esküt letehették a korlátozottan cselekvőképesek is, az ún. impuberes infantia maiores.

Az eskünek az ítélt dolognál is nagyobb ereje van: Iusiurandum speciem transactionis continet maioremque habet auctoritatem, quam res iudicata (Paulus, Dig. 12, 2, 2.). Az ítélt dologgal egyenlő hatályúnak tekinti az esküt Ulpianus is: iusiurandum vicem rei iudicatae obtinet (Dig. 44, 5, 1.).

Ha a felperes esküdött meg, úgy ennek alapján a végrehajtási keresethez, az ún. actio iudicati-hoz hasonló in factum actiót kapott, amelynek szövegezése ilyesféle volt: Si paret Aulum Agerium conditione delata iurasse, Numerium Negidium sibi sestertium decem milia dare oportere, iudex Numerium Negidium Aulo Agerio sestertium decem milia condemna.

Ha az alperes tette le az esküt, a jövőre nézve exeptio iusiurandi nevű kifogása keletkezett, amely az exceptio iudicati-val azonos hatályú.

*3.* iusiurandum iudiciale: a fejlődés során általános szabállyá vált, hogy a bíró maga is elrendelhette valamelyik fél megesketését, ha a bizonyítékok kiegészítése végett ezt szükségesnek találta.

*4.* iusiurandum in litem, azaz becslő eskü, amelyet a felperes tett le az ún. arbitraria actióknál a követelése mennyiségének bizonyítása érdekében.

*5. iusiurandi calumniae:* a fél az ellenfél kívánságára teszi le annak bizonyságára, hogy az ügyét igazságosnak tekinti és nem roszhiszeműen perlekedik. Az eskü elmulasztása lényegében pervesztést eredményez.

## VIII.

A bizonyítási eszközök között a legősibbek és a későbbi fejlődés során a leggyakoribbak a *tanúk.*

A tanú fogalmának a meghatározását a források nem tartalmazzák de Pomponius kijelenti, hogy senki a saját ügyében nem lehet alkalmas tanú: nullus idoneus testis in re sua intellegitur (Dig. 22, 5, 10.), a Codexben pedig azt olvashatjuk, hogy a törvény mindig kizárta a saját ügyben való tanúskodást: omnibus in re propria testimonium facultatem iura submoverunt (4, 20, 10.). Ezekből a kijelentésekből nyilvánvaló, hogy tanú csak a felektől különböző személy lehetett, a fél a saját ügyében tanúvallomást nem tehetett.

[11] Az imént volt szó arról, hogy a justinianusi eljárásban a pernek in iure szakasza már nem volt meg, a Codex mégis ezt említi. Ennek az oka az, hogy a formuláris eljárás jogtudósainak számos kijelentését is kifejezéseit egyszerűen átvették, amikor azok tulajdonképpen már voltak. Justinianus törvénykönyveiben egyébként is számos ellentmondás, sőt anaktronizmus található.

[12] Max *Kaser:* Das römische Zivilprozessrecht, München, 1966. 480. old.

[13] Az esküvel foglalkozó alapvető munka Gustav *Demeliustól:* Schiedseid und Beweiseid im römischen Zivilprozess, Leipzig, 1887.

A tanú vagy jogügyleti vagy perbeli tanú lehetett.

A jogügyleti tanúk már a XII. táblás törvény értelmében kötelesek voltak a perben vallomást tenni. Ennek a kötelezettségnek a megszegése intestabilitással járt. A törvény idevonatkozó rendelkezése Gellius szerint (XV. 13.) a következőképpen szólt: Qui se sierit testa rier libripensve, ni testimonium fariatur, improbus intestabilisque esto. Aki tehát ünnepélyes jogügyletnél tanúként vagy mérlegtartóként szerepelt és a tanúskodást megtagadta, intestabilis lett. Ez azt jelentette, hogy elvesztette a tanúskodásra való képességét mások jogügyleteinél és mások sem tanúskodhattak az ő ügyleteinél. Az intestabilis személy ilyképpen elvesztette jogképességét a tanúk közreműködését igénylő jogügyletekre.[14]

Tanú a perben nemcsak ügyleti tanú lehetett, tanúként az előzetesen fel nem kért személy (non rogatus) is kihallgatható volt (Dig. 22, 5, 11.).

Tanú egyébként csak szabad ember lehetett (Cicero: pro Quinctio 6,25; pro Archia 4, 32; pro Roscio 14, 43.). Büntető ügyekben rabszolgák is kihallgathatók voltak, esetleg kínvallatás után (Tacitus, Annales, II. 28.). A kínvallatást Severus császár legalább is részben megtiltotta (Dig. 42, 18, 3.). Viszont az eljárás nemét (polgári és büntető) érintő megkülönböztetés nélkül írja Modestinus, hogy el kell fogadni a rabszolga vallomását is, ha más bizonyíték nem áll rendelkezésre az igazság kiderítésére: servi responso tunc credendum est, cum alia probatio ad eruendam veritatem non est (Dig. 22, 5, 7.).

Nem alkalmas tanúk (testes non ideonei):

*1.* az apa a fiának és viszont. Vitás, hogy ez a szabály csak a jogügyleti tanúskodást zárta ki vagy pedig a pebeli bizonyításra is vonatkozott. A klasszikus korban uralkodó szabad bizonyításra tekintettel az előbbi mutatkozik valószínűnek.[15]

*2.* akiknek parancsolni lehet, hogy tanúskodjanak: quibus imperari potest, ut testes fiant (Dig. 22, 5, 6.), vagyis a hatalom alatt álló, a domushoz tartozó személyek, legalább is a vádló (felperes) javára: testes eos, quos accusator de domo produxerit, interrogari non posse placuit (Dig. 22, 5, 24.).

A tanúkat a felek magukkal vitték, vagyis a tanúk előállításáról a feleknek kellett gondoskodniuk. Büntető ügyekben a bíróság hivatalból is intézkedhetett tanúk megidézése iránt. Ezen az alapon különböztet meg Quintilianus

*a)* önkéntes tanúkat (testes voluntarii), akik jószántukból, többnyire természetesen az egyik fél kérelmére jelennek meg, továbbá

*b)* olyan tanúkat, akiket bűnvádi ügyekben (in iudiciis publicis) a bíró idéz meg (V. 7.).

Nem voltak kötelesek vallomást tenni az öregek, a betegek, a katonák és azok, akik állami ügyekben voltak távol (Dig. 22, 5, 7.).

Az általános tanúzási kötelezettséget csak Justinianus egy konstitúciója vezette be (Cod. 4, 20, 16.) és ettől kezdve nemcsak büntető ügyekben, hanem polgári perekben is kényszeríteni lehetett bárkit, hogy vallomást tegyen és azt esküvel megerősítse. Ez a vallomás vagy arra vonatkozott, amit a tanú tudott, vagy pedig arra, amit nem tudott. Nem vonatkozott ez a kényszerítés lehetőleg azokra, akiket törvény tilt el a tanúskodástól és egyes előkelőekre (illustres). A városban lakók a bíróság előtt élőszóval kötelesek a vallomást megtenni, másoknak kiküldött császári hivatalnok (procurator) előtt kellett vallomást tenni.

Tanúvallomásra nem voltak továbbá kötelezhetők:

*1.* a szülők a gyermek ellen és viszont (Cod. 4, 22, 6.);

*2.* az após, a vő, a mostohaapa, a mostohafiú, az unokatestvérek és még közelebbi rokonok, továbbá a patronus és a libertus egymás ellen (Dig. 22, 5, 4.).

A tanúvallomást a klasszikus korban a római felfogás szerint nemcsak szóban lehetett megtenni, hanem írásban (per tabulas) is. Quintilianus ezzel kapcsolatosan rámutat arra, hogy az írásban foglalt tanúvallomásokkal szemben könnyebb felvenni a harcot. Tagadni lehet az okirat valódiságát, fel lehet hívni a hamisítás lehetőségére a figyelmet, hivatkozni lehet a tanú jellemére és arra, hogy önmagában már az is gyanús, hogy a tanú nem jelent meg.

Quintilianus elmondja azt is, hogy a felek képviselői a tanúkat a tárgyaláson megforgatják és igyekeznek őket tőrbe ejteni. Ezért szokás volt, hogy a fél a tanúit előre betanította és előkészítette az ellenféltől várható kérdésekre. Quintilianus azt tanácsolja tanítványainak, hogy ismerjék ki a tanú természetét, nevezetesen, hogy bőbeszédű-e, ingerlékeny-e, hiú-e és aszerint tegyék fel neki a kérdéseket igyekezvén, hogy a tanú megnyerésével kedvező vallomást kapjanak, míg az ellenfél tanúit zavarják bele a vallomásukba. Előfordul, hogy felbérelt tanúkat (testis subornatus) ültetnek az ellenfél tanúi közé, aki előbb úgy tesz, mintha az ellenfél mellett vallana, utóbb azonban szándékosan belezavarodik a vallomásába, köntörfalazni kezd és ezzel ront az ellenfél helyzetén és lerontja az ellenfél többi tanújának a tekintélyét is. Az ilyen tanú kihívó viselkedésével nemcsak maga iránt, hanem az ellenfél iránt is ellenszenvet kelthet.

Gellius panaszkodik a sok hamis tanúvallomás miatt és sajnálja, hogy feledésbe ment a XII. táblás törvénynek az a rendelkezése, amely szerint a Tarpeii sziklárol kellett ledobni azt, akire a hamis tanúskodás rábizonyult (XX. 1.).

Feltehetően a mindjobban elharapózó visszaélések késztették a császárokat arra, hogy a tanúvallomásokkal szemben aggályt tápláljanak és egyrészt felhívták a bírák figyelmét a tanúk szavahihetőségének szorgos vizsgálatára, másrészt a tanúvallomás bizonyítható erejét eskühöz, majd a tanúk meghatározott számához kötötték.

A bíró a tanúknak hisz és nem a tanúvallomásoknak: testibus, non testimoniis creditur (Dig. 22, 5, 3.). A tanúk szavahihetőségét (fides) ezért gondosan vizsgálni kell. Fel kell deríteni a tanú jogi állapotát (conditio), nevezetesen, hogy decurio-e az illető vagy plebejus származású, fedhetetlen életű-e (honestae vel inculpatae) vagy rovott (notatus et reprehensibilis), gazdag-e vagy szűkölködő (locuples an egens), a felekkel baráti vagy ellenséges viszonyban van-e[16] (Dig. 22, 5, 3.). Ugyanitt tájékoztat Callistratus jogtudós Hadria-

[14] Az intestabilis Rudolf *Ihering* szerint a forgalmi életben halott volt: „verkehrstot" (Geist des römischen Rechts auf den verschidener Stufen seiner Entwicklung, 1891. I. 142. old.). *Gellius* szerint (VII. 1.) az interstabilis személyeket annyira megvetették, hogy egyesek szégyenükben öngyilkosok lettek.

[15] Wilhelm *Endemann:* Die Beweislehre des Civilprozesses, Heidelberg, 1860. 207. old.

[16] Inimico testi credi non oportet (Cicero pro Fonteio 7,9.).

nus császárnak Vibius Várussal, Cilícia legatusával közölt állásfoglalásáról: a császár rábízza annak megítélését, hogy melyik tanú vallomását fogadja el és irányításul utal a tanúk méltóságára (dignitas) és becsületére (existimatio) s felhívja a legatus figyelmét arra is, hogy ügyelni kell arra is, miként adják elő a tanúk vallomásaikat: vajon egyszerű és őszinte-e a beszédjük, vagy pedig látszik, hogy előre betanult beszédeket mondanak el, illetőleg, hogy a kérdésre haboznak-e választ adni vagy kapásból felelnek a feltett kérdésekre.

Nagyobb hitele volt az olyan tanú vallomásának, akinek az előadott tényekről közvetlen tudomása volt, mint annak a tanúnak, aki csak hallomásból tudott valamely eseményről; magis veritas oculata fide, quam per aures hominum infingitur (Dig. 22, 5, 6.); plus est oculatus testis unus, quam auriti decem (Plautus, Truculentus 489.).

A tanúk száma nincs meghatározva. Arcadius utal régebbi törvényekre, amelyek nagyszámú tanúk kihallgatását tették lehetővé, a császárok azonban felhívták konstitucióikban a bírák figyelmét, hogy a szükséges mértékig mérsékeljék a tanúk számát, nehogy a sok tanú kihallgatásával a per elhúzódására, emberek felesleges zaklatására nyíljék lehetőség (Dig. 22, 5, 1.). Ulpianus kijelenti, hogy ahol külön törvény a tanúk számát nem határozza meg, kettő elégséges (Dig. 22, 5, 12.).

Constantinus császár egy konstitúciója 334-ben elrendelte a tanúk megesketését a vallomásuk előtt. Ugyanő megtiltotta a bíráknak azt, hogy bárki egyedülálló tanúvallomását elfogadják: sanximus et ut unum testimonium nemo iudicum in quacumque causa facilea patiatur admitti et nunc manifeste sancimus, ut unius omnino testis non audiatur, etiamsi praeclarae curiae honore praefulgeat (Cod. 4, 20, 9.). Ebből a rendelkezésből származik a híres (hírhedt) szólás: unus testis nullus testis.

Constantinus rendelete már a kötött bizonyítási rendszer elterjedésére utal. Erre mutatnak azok a rendelkezések is, amelyek már bizonyos számú tanút kívánnak meg egyes tények bizonyításához. Így az okiratban megállapított tartozás kifizetését csak legalább öt tanú vallomása alapján lehet bizonyítottnak tekinteni (Cod. 4, 20, 18 és Nov. LXXIII. 8.). A kötött bizonyítás érvényesült abban a szabályban is, amelynek értelmében a tanú vallomásának hitelt érdemlőségét a tanú társadalmi állása szerint kellett elbírálni: ut honestioribus potius fides adhibeatur (Cod. 4, 20, 9.), de a kötött bizonyítás érvényesül abban a rendelkezésben is, amely kibővítette a tanúskodásra alkalmatlanok körét az aposztatákkal (Cod. 1, 7, 3.), majd a pogányokkal és egyes szektákhoz (manicheusok) tartozókkal; eretnekek és zsidók kereszténnyel szemben nem tanúskodhatnak, hitsorsosaik perében azonban a tanúskodásuk lehetséges (Cod. 1, 5, 21.).

## IX.

Az okiratok (tabulae, instrumenta, scripturae) jelentőségét és bizonyító erejét már a legrégibb korban elismerték.

Gaius szerint az okiratokat azért állítják ki, hogy bizonyítékul szolgáljanak eseményekre, jogügyletekre: fiunt scripturae, ut quod factum est, per eas facilius probari possint (Dig. 22, 4, 4.).

A jogügyletek írásbeli feljegyzésének előnye, hogy megbízhatóbb és maradandóbb bizonyítékot képeznek, mint a tanúvallomások. A tanú csak az általa lényegesnek tartott dolgokat jegyzi meg, a részletekre, a szavakra nem emlékszik, jóllehet a pervita eldöntésénél ezeknek is jelentősége lehet. A tanú emlékezete az idővel egyébként is elhalványul, a tanúbizonyítás lehetősége a tanú halálával megszűnik, az okirat viszont megmarad.

Ezeknek a körülményeknek a felismerése jut kifejezésre Scaevola kijelentésében: credenda est scriptura (Dig. 32, 37, 5.).

Mint bizonyíték az okirat a római felfogás szerint sem a hitelességet, sem a bizonyító erőt illetően nem állott törvényes szabályozás alatt.

Quintilianus szerint (V. 4.) az okiratokkal szemben hivatkozni lehet arra, hogy az okirat hamis vagy hamisított és a hamisítás leleplezéséhez gyakran az okirat puszta megtekintése (inspectio) is elegendő. Kifogásolni lehet továbbá az okirat tartalmát és bizonyítani lehet, hogy az nem felel meg a szerződő fél vagy felek valódi akaratának, mert az előzmények és az okirat kiállítása utáni tények ellentétben állanak az okirat tartalmával.

Ha az okirat valódiságát kétségbe vonták, a valódiság megállapítására (impositio fidei) került sor. A valódiság bizonyítása az okirat felmutatóját terhelte (Cod. 4, 19, 24.). A bizonyítás történhetett tanúkkal vagy írás-összehasonlítással. Ha a bizonyítás nem sikerült, az okirat elvesztette bizonyító erejét: nullas habet vires (Cod. 4, 21, 3 és Nov. LXXIII. 4.).

Bár a rómaiak nem határozták meg a közokirat és a magánokirat kellékeit és bizonyító erejét, ez utóbbi vonatkozásában ismerték a kétféle okirat között szükségszerűen fennálló különbséget.

Honorius és Theodosius császárok kontituciója szinte örökérvényűséggel ruházza fel a közokiratokat: Gesta, quae sunt translata in publica monumenta, habere volumus perpetuam firmitatem, neque enim morte cognitoris perire debet publica fides (Cod. 7, 52, 6.).

A magánokiratokat érintő néhány tétel:

A magánokirat önmagában nem bizonyít a kiállítója mellett: scriptura pro scribente nihil probat, amint ezt a Codexben (4, 19, 5.) olvasható rendelkezés alapján később keletkezett szólás tartja. Ugyanígy az elhunyt személynek a hagyatékában talált számlaszerű feljegyzései (rationes) sem az örökhagyó követelésének a fennállását, sem annak összegét nem bizonyítják (Cod. 4, 19, 6.).

Ugyanazon fél által felmutatott több, egymásnak ellentmondó okiratok kölcsönösen elvesztik hitelüket (Cod. 4, 21, 14.).

Ha valamely okirat tartalma egy másik okiratra utal, akkor ez utóbbinak a felmutatása is szükséges, mert enélkül a hivatkozás nem vehető figyelembe (Nov. CXIX. 3.).

Iustinianus a törvénykönyveiben, főleg a Novellákban az okiratok kiállítására, tartalmára és felhasználására számos rendelkezést vezetett be, amelyek ismertetésére ennek a dolgozatnak a keretei nem adnak lehetőséget.

X.

Az eddigiekben — a rendelkezésre álló keretekre tekintettel csupán vázlatos formában — összefoglaltuk a római jognak a bizonyításra vonatkozó szabályait.

Megállapíthatjuk, hogy a bizonyítási jog az a terület, ahol a római jog — legalábbis a klasszikus korszakban — magasan felülmúlta a kánonjogot és a germán jogot. A formális vagy kötött bizonyítás elve, amely ezekben a jogokban, majd azok hatására más népek középkori jogaiban is érvényesül, éles ellentétben van a szabad bizonyításnak és a bíró szabad meggyőződésének római rendszerével. Nemhiába végződött a iudicium sententiával, amely véleményt, nézetet jelent. Ez azért jelentős, mert csak annak lehet véleménye, aki azt saját meggyőződése szerint alakította ki.

Hadrianus császár a rescriptumában kijelenti, hogy nem lehet előre és általánosságban meghatározni azt, hogy milyen tényt milyen módon lehet bizonyítani, illetőleg milyen bizonyítékok alapján lehet valamely tényt bizonyítottnak tekinteni. A bírónak nem szabad leköteleznie magát a bizonyítás valamely módjához (ad unam probationis speciem), hanem a felmerült bizonyítékok alapján kialakult belső meggyőződése szerint (ex sententia animi) kell elbírálnia azt, hogy mit fogad el és mit nem tekint kellően bizonyítottnak (Dig. 22, 5, 21.).

A szabad mérlegelés természetesen nem jelenthetett bírói önkényt. Ezt megakadályozta a tárgyalás nyilvánossága. A szabad mérlegelést biztosította a bírónak az a joga, hogy felmenthette magát az ítélethozatal kötelezettsége alól, ha megesküdött, hogy az ügy előtte nem világos: rem sibi non liquere (Gellius XIV. 2.).

Ami az egyes bizonyítékok bizonyító erejét illeti, Marcellus utal egy senatusconsultumra, amely szerint a census (a censor által a polgárok vagyoni állapotára vonatkozóan összeállított lajstrom) és monumentumok (állami emlékművek, általában állami bizonyságok) erősebbek mint a tanúvallomások: census et monumenta publica potiora testibus (Dig. 22, 3, 10.).

Ettől eltekintve az egyes bizonyítékok bizonyító ereje tekintetében elvileg nincs különbség. Ulpianus a bizonyítékokkal szemben minden megkülönböztetés nélkül megengedi az ellenbizonyítást (Dig. 1, 18, 5.). A dologra vonatkozó tulajdonjogot nemcsak írással lehet bizonyítani, hanem bármilyen más törvényes bizonyítékkal (Cod. 4, 19, 4.). Az ún. indiciumoknak is lehet olyan bizonyító ereje mint az okiratoknak: indicia non minorem probationis, quam instrumenta continent fidem (Cod. 3, 32, 19.).

A tanúvallomás és az okirat bizonyító erejét Constantinus még egyenlőnek tekintette (Cod. 4, 21, 15.), Iustinianusnak inscriptio nélküli szabálya azonban már kizárja a bizonyítást az okirattal szemben: contra scriptum testimonium non scriptum non profertur (Cod. 4, 20, 1.).

Amint láthatjuk, a Corpus Iurisban végeredményben ellentétes rendelkezéseket találunk a bizonyítás szabályait illetően és ezek a szabályok történeti rétegeződést tükröznek vissza. A klasszikus hagyományok szerint a tanúvallomás és az írás az egyenlőség viszonyában vannak, amennyiben az egyikkel is, a másikkal is egyaránt lehet bizonyítani. Ez az egyensúly utóbb az okirat javára billen, amely azután abszolút és túlnyomó lesz. Az írásnak mint bizonyítéknak ez a fölénye a justinianusi jogból származik.[17]

A Justinianus törvénykönyveiben szabályozott bizonyítási jog mindazonáltal — a bennük foglalt ellentmondások ellenére is — további fejlődés alapjává lett[18] és számos tétele a modern jogokban is érvényesül.

[17] A bizonyítás szempontjából is alapvető munka Dieter *Simon*tól: Unterscuchungen zum justinianischen Zivilprozess, München, 1969.

[18] Biondo Biondi: Interno alla romanità del processo civile moderno (Bulletino dell' istituto di diritto romano, Nouva Serie, Vol. I. 200).

# SZEMLE

*Borisz Szpaszov*

**A Nemzetgyűlés állandó bizottságainak fejlődése a Bolgár Népköztársaságban**

A Bolgár Népköztársaság alkotmányának 4. szakasza meghatározza az állam fejlődésénél a fejlett szocializmus felépítése érdekében alkalmazandó fő irányokat. Ezeknek a fő irányoknak az egyike „az államapparátus szervezetének és működésének tökéletesítése". Ez állandó folyamat, de bizonyos körülmények között intenzívebb módon jelentkezik. Ilyen körülmények alakultak ki a Bolgár Kommunista Párt XIII. Kongresszusa után, amely feladatul tűzte ki a „minőségileg új növekedést" a korszerű tudományos-technikai forradalom alapján. Ez a minőségileg új növekedés törvényszerű kapcsolatban áll az állami szervek struktúrájának és működésének korszerűsítésével is, beleértve a Nemzetgyűlést és annak állandó bizottságait.

Az egyik leglényegesebb változás, amelyet az állami szervezet struktúrájában és annak alapján az államapparátus működésében foganatosítottak, a központi államigazgatási szervekre vonatkozik. Azok végrehajtása visszatükröződik a többi állami szerveknél is, különösen pedig a Nemzetgyűlésnél, az Államtanácsnál és azok szerveinél. Amit az elmondottakkal kapcsolatban meg kell jegyezni, elsősorban az, hogy még nagyobb teret adtak a szocialista demokrácia és az önkormányzat fejlesztésére mind a politikai, mind pedig a gazdasági és kulturális szférában. Ez többek között szükségessé tette, hogy korlátozzuk, sőt meg is szüntessük bizonyos területeken a főhatósági beavatkozást az irányításnál, hogy feloldjuk a problémákat azok összességében és kölcsönös összefüggésében, hogy nagyobb fokban használjuk fel a tudományos-technikai haladást. E célból a Nemzetgyűlés még 1986 áprilisában határozatot hozott az ágazati gazdasági minisztériumok megszüntetéséről. Ezek funkcióit teljes egészében azok a meglévő és újjáalakított gazdasági szervezetek vették át, amelyek az önkormányzat alapelvén jöttek létre.

Ezenkívül a Minisztertanács, a kormány rendszerében négy tanács létesült: a Gazdasági Tanács, a Szociális Tanács, a Szellemi Fejlesztési Tanács és a Mező- és Erdőgazdasági Tanács.

*Borisz Szpaszov* levelező tag, Bolgár Tudományos Akadémia (Szófia).

Ezek a kormány segédszervei az ország mezőgazdasági, szociális és kulturális politikájának végrehajtása terén. Ezek nem operatív irányítási szervek és nem is szuperminisztériumok. Feladatuk az, hogy felöleljék a problémákat az állami élet megfelelő szférájában, valamint az, hogy meghatározzák és konkretizálják az irányítás céljait, hogy létrehozzák az állami koordinációt, valamint hogy megkezdjék bizonyos konkrét intézkedések megvalósítását a tartalékok komplex és teljes értékű kihasználására, és ezeket meg is valósítsák. Emellett a Minisztertanács mellett működő tanácsok részt vesznek az állami politika kidolgozásában és megvalósításában. Ezek az aktusok kormányhatározat erejével bírnak. Ezek a tanácsok egyébként nem fogadhatnak el, nem hozhatnak normatív aktusokat, hanem csak arra jogosultak, hogy előkészítsék az ilyen aktusok tervezeteit, és azokat a Minisztertanács elé terjesszék. A gyakorlat azt mutatja, hogy a Minisztertanács mellett működő tanácsok nagy és hasznos munkát végeznek.

Meg kell jegyezni, hogy abban az átalakítási folyamatban, amely a BKP XIII. Kongresszusa után ment végbe, megszüntették az Államtanács szerkezetében fennállt olyan segédszerveket is, amelyeket ugyanúgy „tanácsok"-nak neveztek. Lényegében csak egy maradt meg közülük, mégpedig a Törvényhozási Tanács, amely az Államtanácsot jogalkotó és értelmező tevékenységében segíti. Az Államtanács megszüntetett tanácsainak funkciói nagyrészt átkerültek a Nemzetgyűlés állandó bizottságaihoz. Nagy általánosságban azok az említett szerkezeti változások, amelyeket a központi államapparátusban foganatosítottak, a tanácsok létrehozása a Minisztertanács mellett és az Államtanács mellett működő tanácsok megszüntetése, új feladatokat állítottak a parlamenti bizottságok elé, és bizonyos lényeges változásokat idéztek elő azok rendszerében és jogi helyzetében. Ezeket a változtatásokat a Nemzetgyűlés foganatosította azzal, hogy 1986 októberében elfogadta a Nemzetgyűlés módosított és kiegészített ügyviteli szabályzatát.

A Nemzetgyűlés állandó bizottságainak elsődleges rendjét maga az Alkotmány adja meg. Az Alkotmány szövegének 76. cikke ezeket a bizottságokat a parlament szerveként határozza meg. Ugyanezen cikk harmadik bekezdése előírja, hogy a bizottságok segítik a Nemzetgyűlés tevékenységét, nevében ellenőrzést gyakorolnak a minisztériumok és más főhatóságok felett, valamint a helyi állami szervek felett, és együttműködnek az elfogadott törvények és más parlamenti aktusok végrahajtása érdekében. A Nemzetgyűlés ügyviteli szabályzatában külön fejezetet (a negyedik, 16—48. cikk) tartalmaz, amely részletesebben szabályozza az állandó bizottságok jogi helyzetét.

Az utóbbi években a Nemzetgyűlés állandó bizottságainak munkája jelentősen megjavult. A Bolgár Kommunista Párt XIII. Kongresszusán elhangzott beszámoló a Nemzetgyűlés eredményeire rámutatva hangsúlyozza, hogy „ehhez nagyban hozzájárultak az állandó bizottságok". (Lásd a Bolgár Kommunista Párt XIII. Kongresszusa című kiadványt. Beszámolók és határozatok. Partizdat 1986. 134. oldal). Ezek megerősítették és tökéletesítették az ellenőrzési funkciókat, figyelmüket a törvények és normatív rendelkezések, a Nemzetgyűlés határozatai, valamint saját határozataik alkalmazásának eredményeire fordították.

Jelentősen javult az állandó bizottságok munkájának stílusa és módszerei. Azt a gyakorlatot vezették be, hogy nyilvános üléseket szerveznek nagyszámú állampolgár, szakember és a társadalmi szervek képviselőinek részvételével, ha nagy társadalmi jelentőségű kérdésekről tárgyalnak. Tökéletesedik az állandó bizottságok kisegítő szerepe is. A Nemzetgyűlés által megtárgyalt kérdésekhez fűzött beszámolóik tárgyilagosabbá, kritikusabbá és konstruktívabbá váltak. Így könnyített munkáján a legfelsőbb államhatalmi szerv, amikor meghozta határozatait.

A képviseleti demokrácia fejlődése a Bolgár Kommunista Párt XIII. Kongresszusa határozatainak megfelelően azt teszi szükségessé, hogy más, olyan új helyzet alakuljon ki, amely kapcsolatos a Nemzetgyűlés állandó bizottságainak szervezetével és munkájával. Ez kifejezésre jutott már az újjáválasztott Kilencedik Nemzetgyűlés első ülésszakában 1986 júniusában, amikor az állandó bizottságokat alakították meg.

A Nyolcadik Nemzetgyűlés 7 állandó bizottságot választott. A kilencedik ugyanazokat a bizottságokat alakította meg, de módosította azok közül némelyek megnevezését, úgy, hogy pontosabban és egészebben tükröződjék vissza azok rendeltetése és lényege. Ezenkívül a Kilencedik Nemzetgyűlés még egy állandó bizottságot hozott létre, éspedig az állampolgárok társadalmi érdekeinek és jogainak védelmét végző bizottságot. Ennek alapvető feladata a negatív társadalmi jelenségek és a szociális torzulások elleni küzdelem.

A képviseleti demokrácia fejlesztése és a Nemzetgyűlés által kifejtett munka tökéletesítése elméleti és gyakorlati síkon, régóta felveti azt a problémát, hogy tisztázni kell a Nemzetgyűlés állandó bizottságainak szerepét és funkcióit az országban végbemenő társadalmi fejlődés jelenlegi körülményei között. Ezeket a bizottságokat kezdetben a Nemzetgyűlés olyan belső kisegítő szerveiként létesítették, amelyeknek nincs illetékességük olyan értelemben, hogy nem adhatnak ki jogi aktusokat. Egyébként még 1964-ben, miután bizonyos fokig módosították a helyi államhatalmi, vagyis a népi tanácsok szervei állandó bizottságainak jogi helyzetét, ez a feltevés megdőlt. Elméletben felvetődik az a probléma, hogy szükség van elvi módosításokra a képviseleti szervek állandó bizottságai lényegének és szerepének szemléletében, beleértve a Nemzetgyűlést is. Ez a felfogás még inkább erősödött, amikor a Bolgár Népköztársaság 1971. évi Alkotmánya 80. szakaszának 1. bekezdése úgy rendelkezett, hogy az állandó bizottságok jogosultak törvényhozási kezdeményezésre, és miután a gyakorlat is igazolta, hogy ezek sikerrel valósítják meg ezt a jogukat, most az állandó bizottságok előkészíthetik és a Nemzetgyűlés elé tejeszthetik a törvénytervezeteket, és ily módon mozgásba hozzák a törvényhozó mechanizmust. Ilyen helyzetben elméletben kialakul az a felfogás, hogy számukra lehetővé kell teni, hogy közvetlen hatást gyakoroljanak az ellenőrző és más funkcióiknál, hogy rendelkezniük kell bizonyos szervezési jogokkal. Ez a tétel szerepelt az ajánlások között is a Bolgár Kommunista Párt XIII. Kongresszusának dokumentumaiban.

A Kilencedik Nemzetgyűlés megválasztása után, annak 1985. októberi ülésszakán, egész sor módosítást foganatosítottak a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatában, és ezeknek a módosításoknak többsége érintette az állandó bizottságok jogi helyzetét. Mindenekelőtt módosították a Szabályzat 18. cikkét, amelyik az állandó bizottságok funkcióira vonatkozik. Különösen az említett cikk 3. pontja módosul olyan értelemben, hogy az állandó bizottságok önállóan vagy más állami szervekkel együtt javaslatokat dolgoznak ki a társadalomirányítás alapvető kérdéseinek megoldására. Megváltozik a hatodik pont is, és a következő szöveget

kapja: „Az állandó bizottságok a Nemzetgyűlés nevében ellenőrzést gyakorolnak a minisztériumok és más főhatóságok, a helyi állami szervek és gazdasági szervezetek és azok társulási tevékenysége felett". Ezt a módosítást különösen az a fent említett körülmény tette szükségessé, hogy megszüntettek ágazati gazdasági minisztériumokat, és azok funkcióit a megfelelő gazdasági társulások vagy az önigazgatási gazdasági szervezetek vették át.

A Bolgár Kommunista Párt XIII. Kongresszusa rámutat annak szükségességére, hogy bővíteni kell az állandó bizottságok ellenőrzési funkcióit is, valamint befolyásuk lehetőségeit az általuk gyakorolt ellenőrzéssel kapcsolatban. Mindenekelőtt rámutattak arra, hogy célszerű „az állandó bizottságokra ruházni azt a jogot, hogy kötelező utasításokat adjanak azon szervek főhatóságainak, amelyeknek tevékenységét ellenőrzik." Ebből a célból a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatát a következő értelemben egészítették ki: „Ha megállapítást nyer, hogy megsértik a Nemzetgyűlés és az Államtanács normatív aktusait és határozatait, az állandó bizottságok kötelező utasításokat adhatnak a vonatkozó miniszereknek és más főhatóságok, népi tanácsi végrehajtó bizottságok vezetőinek, valamint a gazdasági szervezetek és azok egyesüléseinek vezető szervei számára a szabálytalanságok megszüntetése érdekében (28a. cikk, 3. bekezdés").

Ezzel kapcsolatban fel lehet vetni néhány kérdést, amelyek között szerepel annak pontos meghatározása, hogy kikhez kell címezni a vonatkozó utasításokat. Nyilvánvalóan ezen a körön kívül kell maradniok a bíróságoknak, ügyészségeknek és a nyomozó szerveknek, bár azok tevékenységét bizonyos állandó bizottságok ellenőrizhetik, amely a gyakorlatban meg is történik. A bíróságok és ügyészségek az Alkotmány értelmében független szervek és csak a törvénynek vannak alárendelve, de a Törvényhozó Bizottság mégis ellenőrzi azok tevékenységét, természetesen nem a konkrét ügyekben és felügyeleti aktusokban, hanem elvi kérdésekben. Ilyen kérdésekben a bizottságok a jövőben is végezhetnek ellenőrzést és tehetnek javaslatokat, kötelező utasításokat azonban nem adhatnak.

Kötelező utasításokat kiadni a 28a cikk szerint csak akkor lehet, ha a bizottságok megállapítják a Nemzetgyűlés és az Államtanács normatív aktusainak és határozatainak megsértését. Ha az állandó bizottság valamelyik kötelező határozatát annak címzettje nem teljesíti, az ezért teljes felelősséggel tartozik.

Azoknál a kötelező utasításoknál, amelyeket az állandó bizottságok népi tanácsoknak adnak ki, a Tanácsi Törvény (33. cikkének 3. bekezdése) egyszeri helyreigazítást irányoz elő, ha ezek az utasítások helytelennek vagy törvényellenesnek tűnnek. Ilyen esetekben a vonatkozó népi tanács végrehajtó bizottsága az utasítás hatályát felfüggesztheti, és ha a bizottság azt saját maga nem vonja vissza, vagy nem változtatja meg, pert indíthat a népi tanács előtt. Megfontolható, hogy nem kellene-e hasonló óvintézkedéseket előirányozni azokra az esetekre is, amikor kötelező utasításokat a Nemzetgyűlés állandó bizottságai adnak. A Tanácsi Törvény 33. cikkének mechanizmusa ezekben az esetekben nem alkalmazható, nemcsak azért, mivel az nagyon bonyolult volna, hanem azért sem, mivel a legfelsőbb államhatalmi szerv állandó bizottságának utasításairól van szó. Fontolóra lehetne azonban venni azt a kérdést, hogy az a főhatóság vagy szerv, amelyhez a kötelező utasítást intézik, élhetne-e meghatározott rövid határidőn belül kifogással az utasítást adó bizottság előtt, ha úgy véli, hogy az helytelen vagy törvénytelen. Ha azonban a bizottság nem módosítja utasítását, akkor azt késedelem nélkül végre kell hajtani.

Az ellenőrzési funkciókkal és azok lehetőségeinek oly módon eszközölt kibővítésével kapcsolatban, hogy a Nemzetgyűlés állandó bizottságainak **közvetlen befolyásuk legyen, lehetőséget nyújt, hogy javaslatot tegyenek azon személyek munka alóli felmentése iránt, akiknek a munkája nem kielégítő.** Ilyen értelemben egészítették ki a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatának 28. cikkét, új második bekezdéssel. Ennek szövege a következő: „Szükség esetén az állandó bizottságok javaslatot tehetnek a megfelelő szerveknek hivatalos személyek felmentésére, ha azok munkája nem kielégítő". Ilyen javaslatokat az állandó bizottságok csak olyan személyekre vonatkozóan tehetnek, akikre vonatkozóan ellenőrzést gyakorolnak, és a javaslatot ahhoz a szervhez kell irányítaniuk, amelyik határozatot hozhat az ilyen személyek munka alóli felmentéséről. Felmerül azonban a kérdés, hogy a hivatalos személyek hierarchiájának melyik fokára vonatkozhat az állandó bizottságoknak a munka alóli felmentésre vonatkozó javaslata. El kell fogadni, hogy ilyen vonatkozásban ne legyen korlátozás. Ha az illető személy olyan szervben, főhatóságnál vagy szervezetben dolgozik, amelyre vonatkozóan a bizottságok ellenőrzést gyakorolnak, azok megfelelő javaslatot tehetnek, ha az illető munkáját nem ítélik kielégítőnek. A bizottság javaslatai ezekben az esetekben azonban nem kötelezőek. Annak a szervnek, amelyik a határozatot adja ki, lehetősége van arra, hogy saját maga tanulmányozza a kérdést és értékeljen, de lehetséges, hogy határozata nem mindig lesz összhangban a bizottság határozatával, bár a bizottság tekintélyét az adott esetben mindig szem előtt kell tartani. Ha az illetékes szerv nem fogadja el az állandó bizottság javaslatát, köteles azt döntéséről értesíteni és kifejteni saját elképzeléseit.

Az állandó bizottságok által gyakorolt ellenőrzési funkciók kibővítésével kapcsolatban a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatának kiegészítése előirányozza annak lehetőségét, hogy ezek olyan kérdéseket intézzenek a Minisztertanácshoz és a Minisztertanács tagjaihoz, mint amilyen kérdések felvetésére az Alkotmány a népi képviselőket feljogosította. A szabályzatnak ez a kiegészítése célszerű, bár enélkül is logikus volna az a következtetés, hogy az állandó bizottságok kérdéseket intézhetnek. Ez abból a körülményből következik, hogy kérdést nemcsak egy képviselő tehet fel, hanem a népi képviselők csoportja is, márpedig az állandó bizottságok a népi képviselők csoportját képezik, és ilyen minőségükben jogosultak kérdéseket feltenni.

Az Államtanács mellett működő „tanácsok" megszüntetése után, amint már mondottuk, ezek funkciójának egy része átkerült az állandó bizottságok hatáskörébe. Ez vonatkozik főleg azok kidolgozó funkcióira és azokra a lehetőségekre, hogy olyan tanulmányokat végezzenek, amelyek szükségessé teszik bizonyos módosítások és kiegészítések bevezetését a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatába. Nevezetesen e szabályzat 21. cikke kimondja, hogy az állandó bizottságok vizsgálatot végezhetnek olyan alapvető kérdésekre vonatkozóan, mint az államigazgatás tökéletesítése, a gazdaság fejlesztése, a szociál- és kultúrpolitika, a külpolitikai kapcsolatok, a tudományos-technikai eredmények bevezetése és a nép sokoldalú szükségleteinek kielégítése, és megfelelő javaslatokat terjeszthetnek a Nemzetgyűlés, az Államtanács vagy a Minisztertanács elé.

Az állandó bizottságok egész tevé-

kenységének, és különösen tanulmányozási és kidolgozási munkájuknak a tudományos-technikai forradalom megvalósítására kell irányulnia. Ez az egész társadalompolitikai rendszer munkájának fő irányvonala, amelyet a Párt XIII. Kongresszusa és a Bolgár Kommunista Párt Központi Bizottságának azt megelőző Februári (1985) és Januári (1986) Plénumai tűztek ki. Ezzel kapcsolatban létrejött néhány új határozat a Szabályzat 18. szakaszában, amely így kifejezetten előírja, hogy a bizottságok aktív módon működnek közre a tudományos-technikai forradalom megvalósítása érdekében a társadalmi élet minden területén.

A pártdokumentumokban olyan utasítások is vannak, hogy a Nemzetgyűlés állandó bizottságai tartsanak együttes üléseket a Minisztertanács mellett működő tanácsokkal. Ebben az értelemben a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatát kiegészítették a 29. cikk új első bekezdésével, amely a következő rendelkezéseket tartalmazza: „Az állandó bizottságok együttes üléseket tarthatnak a Minisztertanács mellett működő tanácsokkal, amelyeken elbírálják a társadalmi, gazdasági, szociális és szellemi fejlődés fontos kérdéseit." Ily módon biztosítva van a törvényhozó és végrehajtó tevékenység szorosabb kapcsolata, ami elvi jelentőségű országunk politikai és jogi életére vonatkozóan. Egyébként figyelembe kell venni, hogy az említett rendelkezés csak arra ad lehetőséget, hogy az állandó bizottságok megvitassák a megfelelő kérdéseket a Minisztertanács mellett működő tanácsokkal, a határozatokat viszont az illetékes szerv hozza meg.

Speciális feladatokat állított az állandó bizottságok elé a Nemzetgyűlés tervgazdasági tevékenysége. A Párt Központi Bizottságának a XIII. Kongresszus előtti beszámolója még kedvezőbb feltételek megteremtését jelölte meg a Nemzetgyűlés, és a Nemzetgyűlés állandó bizottságainak aktív részvételéről a társadalmi-gazdasági fejlesztési terv és a költségvetés összeállításában. Nemrégen az állandó bizottságok tevékenysége az állami tervezés szférájában, főként az állami tervezési és költségvetési törvények megvitatásánál és megszavazásánál való részvételből állt. Most azonban a pártdirektívák értelmében kiegészítették a Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatában (18. cikkben) foglalt rendelkezéseket, és a 3. ponthoz a következő szöveget fűzték: „és részt vesznek az ország társadalmi-gazdasági fejlesztési terveinek és állami költségvetésnek összeállításában". Az állandó bizottságoknak azok az így kibővített lehetőségei, hogy részt vegyenek a tervszabályozó tevékenységben, a gyakorlatban is kifejezésre jutottak. A következő ötéves tervidőszakra és az 1987-es évre szóló állami tervek elfogadásával kapcsolatban a Társadalmi-gazdasági Fejlesztési Bizottság és a Törvényhozási Bizottság együttes ülésén, más állandó bizottságok vezetőségének részvételével részletesen megvitatták az elkövetkezendő ötéves tervjavaslat felépítését (struktúráját).

A Nemzetgyűlés kezdettől fogva nyitott ajtók mellett dolgozik. Tevékenységének egyik alapelve a nyilvánosság, és ez kifejezésre jut a képviseleti rendszer demokratizmusában. A megtárgyalt kérdésekről alkotott társadalmi véleménynek, javaslatoknak, ellenvetéseknek és kritikai megjegyzéseknek, valamint a megfelelő kérdések iránti pozitív magatartásoknak nemcsak közismerteknek kell lenniük, hanem helyet kell kapniok az illetékes szerv által hozott határozat elfogadásánál is. Nálunk egyébként még nem jött létre olyan eléggé hatásos mechanizmus, amelyik összegyűjtené az ehhez szükséges tájékoztatásokat. Ebben a vonatkozásban sokat segíthetnek a népszavazásra (referendumra) vonatkozó törvény, a közvélemény tanulmányozásának formái és különösen az állami aktusok tervezeteinek előzetes megvitatása. Hasznos lehet a parlamenti tájékoztatás, amelyet a népi képviselők végezhetnek és javasolhatnak, mint választóik akaratának kifejezői.

Nagy jelentősége van a nyilvánosság elvének alkalmazása szempontjából annak a tájékoztatásnak is, amit az állandó bizottságok adnak. Célszerű, hogy a Nemzetgyűlés és az állandó bizottságok egész tevékenysége nagyobb nyilvánosságot kapjon. A Nemzetgyűlés Ügyviteli Szabályzatának 46. cikke megállapítja, hogy az állandó bizottságok tájékoztathatják a közvéleményt saját munkájukról, beleértve a tömegtájékoztatási eszközök útján való tájékoztatást is. A rendelkezés szövege szerint ez a lehetőség fakultatív, de kétségtelen, hogy a jelenlegi feltételek mellett a fakultatív lehetőséget el kell hagyni, és el kell fogadni azt az elvet — ahogyan ez már a gyakorlatban is adva van —, hogy az állandó bizottságoknak rendszeresen tájékoztatniok kell a közvéleményt saját tevékenységükről.

Az állandó bizottságok a Nemzetgyűlés szervei, és azok is maradnak. Ezek nem módosítják a Nemzetgyűlést, nem veszik át hatáskörének teljesítését, de segítségük nélkül a Nemzetgyűlés nem tudná teljes mértékben teljesíteni azt a rendeltetését, hogy a Nemzetgyűlés a legfelsőbb államhatalmi szerv.

# JOGIRODALOM JOGÉLET

1987. augusztus 31. és szeptember 5. között rendezte II. kongresszusát Párizsban, illetve Aix-en-Provenceban az Association Internationale de Droit Constitutionnal. A téma — az új alkotmányjog kialakításának lehetőségei — megvitatására a magyar delegáció nagy sikert arató tanulmánykötetet állított össze. (A kongresszus ismertetésére még visszatérünk. — Szerk.)

A kongresszus utolsó napján adta át ünnepélyes keretek között az Aix-Marseille-i egyetem elnöke a díszdoktori oklevelet Lőrincz Lajosnak a közigazgatástudomány fejlesztésében elért eredményéért.

Az Aix-Marseille-i egyetem Franciaország egyik legrégibb tradíciójú egyeteme, nagyságára nézve a második. Az összhallgatók létszáma meghaladja a 70 ezret, csak a joghallgatók száma több mint 7 ezer. Képzésük éppen ezért három műszakban történik, három azonos létszámú, egymástól függetlenül dolgozó oktatói gárdával. A magas tudományos cím a magyar jog- és igazgatástudomány nemzetközi elismerését is kifejezi.

(Szerk.)

*Burián László—Török Gábor*

**Az első svájci—magyar jogásznapok Veszprémben**

1987. június 15—17-e között került sor az első svájci—magyar jogásznapok megrendezésére Veszprémben.

A konferenciát az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete szervezte a Lausanne-i Összehasonlító Jogi Intézettel történt megállapodás alapján.

---

*Burián László* egyetemi adjunktus, NME Állam- és Jogtudományi Kar (Miskolc).

*Török Gábor* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

A svájci csődjog illetve a magyar felszámolási-szanálási jog időszerű kérdéseit vitatták meg a résztvevők az első napon, amelyre több hazai intézmény elküldte képviselőit. A második napon a társasági jog rövid helyzetértékelésére került sor.

A konferencia rangját jelzi egyebek között az is, hogy a svájci küldöttséget az Intézet igazgatója, Alfred E. Overbeck igazgató vezette. A küldöttségben részt vett Josef Woyanne, az Intézet Felügyelő Bizottságának elnöke, Walter A. Stoffel igazgatóhelyettes, Eugen Bucher a berni Egyetemről, Manfred Rehbinder a zürichi Egyetemről, Ervin Kramer a St. Gallen-i Főiskoláról, és Harro von Senger ugyancsak a zürichi egyetemről.

A magyar küldöttséget Harmathy Attila, az Intézet igazgatóhelyettese vezette, és az Intézet munkatársain kívül részt vettek még a munkában az állami és jogtudományi karok képviselői, valamint Sárközy Tamás, a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetem professzora.

Hétfőn délelőtt az első előadást Harmathy professzor megnyitó szavai után Sándor Tamás tartotta az új magyar felszámolási és szanálási jogszabályokról, illetve ezek gyakorlatáról. Bevezetésképpen röviden áttekintette a magyar fizetésképtelenségi jog utóbbi negyven évének gyakorlatát, és rámutatott azokra a gazdasági és jogpolitikai okokra, amelyek miatt elengedhetetlenné vált egy, a nemzetközi gyakorlattal konform új szabályozás kidolgozása.

Előadásában hangsúlyozta, hogy komoly gyakorlati tapasztalatokkal még nem rendelkezünk, de már ma is láthatók azok a koncepcionális hibák, amelyek miatt az új jogi szabályozás nem érheti el maradéktalanul célját. Ilyennek minősítette például, hogy a reorganizáció eszméje szinte teljes egészében kimaradt a szabályozásból, és szemben a legújabb nyugat-európai törekvésekkel, a magyar megoldás nem biztosít kellő teret a veszteséges vállalatok újbóli sikeres gazdasági talpraállításához. Sándor Tamás referátumának egyik erőssége a rendkívül széles és mély összehasonlítás volt, különös tekintettel természetesen a svájci csődjogra.

A vitát követően Walter A. Stoffel szólt a svájci csődjog jelentőségéről, különleges megoldásairól, részletesen elemezve az eltéréseket, amelyek főleg eljárásjogi vonatkozásban jelentkeznek az egyéb nyugat-európai megoldásokhoz képest.

Délután mintegy az elméleti vita folytatásaként a konferencia résztvevői látogatást tettek a Veszprém megyei Építőipari Vállalat központi székházában, ahol Krankovics István miniszteri biztos tájékoztatta a vendégeket az első felszámolás alatt álló hazai nagyvállalat helyzetéről. A látogatás azért volt egyebek között rendkívül érdekes, mert jól jelezte azokat a gyakorlati funkciózavarokat, amelyeknek egyik oka a jogszabályi felépítés hiányossága.

A tanácskozás második napján a résztvevők a társasági jog aktuális kérdéseinek szentelték figyelmüket. Magyar részről Sárközy Tamás tartott főreferátumot.

Előadásában — egy rövid történeti visszapillantás után — a főhangsúlyt a modern magyar társasági jog hiányából adódó problémákra helyezte, rámutatott arra, hogy társasági jogunk jelenlegi, kicsit felemás állapota is szerepet játszik abban, hogy az 1984-es vállalati szervezetkorszerűsítés még nem tudta beváltani teljes mértékben a hozzáfűzött reményeket. Lényegében megoldatlan még a társasági jogi alapon működő nagyszervezetek kérdése, nagyon nehéz — adott esetben jogszabályilag kizárt — az egyik egyik szervezeti formációból való átmenés a másikba.

Befejezésül sürgette az új magyar társasági törvény megalkotását, ami már az igazságügyi Minisztérium jogalkotási programjában is szerepel.

A vita során a svájci megoldásokat ugyancsak W.A. Stoffel ismertette.

A konferencia Alfred von Overbeck igazgató zárszavával ért véget, aki kiemelte a konferencia jelentőségét és hangsúlyozta, hogy különösen manapság időszerű az eltérő társadalmi rendszerű országok kutatóinak minél gyakoribb találkozása, s egyben bejelentette, hogy a második svájci—magyar jogásznapokra 1988 őszén Zürichben kerül sor.

Bár a konferencia kedden délután hivatalosan véget ért, de a résztvevők előtt még gazdag szakmai és kulturális program állt, hiszen a következő nap a svájci delegáció tagjai a Balaton-felvidék kulturális nevezetességeivel ismerkedtek.

Csütörtökön délután Budapestre való visszaérkezést követően Eugen Bucher professzor, a Marx Károly Közgazdaságtudományi Egyetemen tartott az egyetem oktatóinak és hallgatóinak előadást, míg Alfred von Overbeck professzor a Magyar Jogász Szövetségben számolt be a svájci nemzetközi magánjogi törvénytervezet munkájának állásáról.

Pénteken délelőtt a delegáció tagjai az Állam- és Jogtudományi Intézet vezetőivel találkoztak, megbeszélve a jövőbeni együttműködés kereteit.

*Pólay Elemér*

**A modern magánjog római jogi gyökerei**

1986. május 15—17. között rendezte meg a fenti címmel a Római Állami Egyetem (Universita' degli Studi „La Sapienza") az első magyar—olasz jogászkonferenciát, karöltve az Eötvös Loránd Tudományegyetemmel és a Római Magyar Akadémiával. A kollokviumon az előadó magyar és olasz római jogászokon és civilistákon kívül nagy számban vettek részt a római és más olasz egyetemek professzorai, tanárai és több száz egyetemi hallgató is.

A konferenciát Mario *Talamanca* professzor, a „La Sapienza" Egyetem Jogi Karának dékánja (maga is neves római jogász) nyitotta meg. Bevezető előadást tartott *Dósai* István, a Római Magyar Akadémia igazgatója, Feliciano *Serrao* professzor, a Római Egyetem Római Jogi Továbbképző Intézetének (Scuola di Perfezionamento in Diritto Romano) igazgatója, valamint *Hamza* Gábor professzor, az Eötvös Loránd Tudományegyetem Jogi Kara Római Jogi Tanszékének vezetője.

Ezt követően a program szerint Massimo *Brutti,* a Római Egyetem római-jogász professzora tartotta meg előadását „A joggal való visszaélés és az exceptio doli" címmel. Brutti professzor elsősorban a joggal való visszaélés újkori elméleti megítélésével foglalkozott, részletesen elemezve a német pandektisták (Windscheid, Dernburg, Schlossmann) teóriáit, és azok hatását az olasz jogtudományra (Frisoli). Ezt követően Brutti professzor a joggal való visszaélést a római jog forrásai alapján elemezte. Ebben a körben behatóan foglalkozott az exceptio dolival. Megállapította, hogy ez a jogeszköz, amely igen széles körű mérlegelést tett lehetővé az ítélkezésben, a joggal való visszaéléssel szemben az egyik fontos garanciát jelentette. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a római jogban — éppúgy, mint a modern jogban — a joggal való visszaélés szabályozását a normativitás és az ítélkezési diszkrecionalitás kettősége jellemezte.

---

*Pólay Elemér* egyetemi tanár, JATE Állam- és Jogtudományi Kar (Szeged).

Ugyancsak a joggal való visszaéléssel foglalkozott a következő előadó, *Sárándi* Imre, az ELTE professzora. „A joggal való visszaélés általános tilalmának előzményei a római jogban" címmel tartott előadása önmagában véve is dokumentálja, hogy a polgári jogász érdeklődési körébe a római jog is szükségszerűen beletartozik. Sárándi professzor a joggal való visszaélést mint a jog társadalmi rendeltetésével ellentétes, többnyire károkozó, veszélyeztető szándékkal való joggyakorlást definiálta. Megállapította, hogy a klasszikus római jog a joggal való visszaélés általános tilalmát nem ismerte. Ennek oka azonban nem a római jogtudomány alapvetően kazuisztikus módszerében keresendő, hanem abban, hogy egy általános tilalom kimondása abban az időben még nem volt időszerű. Bár a *„qui suo iure utitur, neminem laedit"*-elv látszólag teret enged ugyan a joggal való visszaélésnek, de a rómaiakra mindig is jellemző volt egy bizonyos közösségi gondolkodás, amelynek jegyében az individuum szabadságát bizonyos esetekben alávetették a közösség érdekeinek. Ez tükröződik az Ulpianustól származó „honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere" elvben, valamint a tulajdoni korlátozásokban, az *utilis actio*-kban, és különösen az *actio doli*-ban. Ezek a szabályok azt bizonyítják, hogy a joggal való visszaélés tilalmának előzményei megtalálhatók a római jogban.

Az előbbi témakörökhöz is kapcsolódott Adolfo *Di Majo,* a Római Egyetem magán-jogászprofesszora „A jóhiszeműség elve: római jogi gyökerek és a fejlődés a modern jogban" címmel tartott előadása. Előadásának első részében Di Majo professzor a római jogi *bona fides*-elvvel foglalkozott. Egyebek között rámutatott arra, hogy ennek az elvnek az alkalmazására az ítélkezés körében és eredetileg csak a merev civiljogon kívüli viszonyokban kerülhetett sor, a klasszikus korban azonban a bona fides a ius civile területén is szerephez jutott. Előadásának modern jogi részében Di Majo professzor azt emelte ki, hogy kezdetben a polgári törvénykönyvekben a jóhiszeműség elvének jelentősége csökkent, mert a bírói joggal szemben az írott jog normatív szerepe vált meghatározóvá, utóbb azonban a judikatúra szerepének átértékelésével összefüggésben — ezt már a BGB és az 1942-ben kibocsátott olasz Polgári Törvénykönyv is illusztrálja — a jóhiszeműség elve ismét előtérbe került, és ez a kedvező tendencia napjainkban is kimutatható.

Az ezután következő három előadás egy újabb témakör, a felelősség egyes kérdéseit érintette. *Földi* András, az ELTE római jogi tanszékének adjunktusa „A másért való felelősség római jogi gyökerei" címmel tartott előadást. Megállapította, hogy míg a felelősség kérdéseinek mind a romanisztikai, mind a civilisztikai irodalom igen nagy figyelmet szentel, a felelősség egyik sajátos részterülete, a másért való felelősség átfogó vizsgálatával a tudomány máig adós maradt. Az előadó a másért való felelősséget mint az objektív és a szubjektív felelősséghez képest önálló esetcsoportot határozta meg, melynek alapján a felelőssé tett személy olyan károkért felel, amelyeket egy vele szerződési vagy egyéb jogilag releváns kapcsolatban álló személy egy harmadiknak vétkesen okozott. Ennek a hárompólusú jogviszonynak négy alaptípusa különíthető el, amelyek közül a legfontosabb a teljesítési segédért való felelősség. Nem tekinthető a másért való felelősség körébe tartozónak a tisztán objektív (pl. a szállodai, biztosítási) felelősség. A másért való felelősségnek egységes szabályozása sem a római jogban, sem a modern jogban nem alakult ki, ugyanakkor mind a modern jogban, mind pedig a római jogban kimutatható az említett négy esetcsoport, és bizonyos általános rendező elvek meglete. Az előadó a másért való felelősség római jogi kazuisztikáját áttekintve megállapította, hogy a másért való felelősség adekvát konstrukciója a *culpa in eligendo* volt, amely már a klasszikus korban megjelent.

A másért való felelősséggel foglalkozott a következő előadó is. Feliciano *Serrao,* a Római Egyetem római jogászprofesszora „A másért való felelősség a praetori edictumtól az 1942. évi olasz Magánjogi Kódexig" címmel megtartott előadásában hangsúlyozta, hogy e felelősségi alakzat kialakulásának hátterében a kereskedelmi kapcsolatok fellendülése, a rabszolgatartó viszonyok és a római családi hatalmi struktúra álltak. A másért való felelősség római jogi konstrukciói közül kiemelte a noxális felelősség, az ún. actiones adiecticiae qualitatis, valamint a receptum nautarum, cauponum et stabulariorum jelentőségét, és bemutatta e jogi megoldások hatását az Olasz Polgári Törvénykönyv szabályaira. Kiemelte, hogy míg az olasz semmítőszék gyakorlatában a vétkességi gondolat — gyakran vélelmezett formában — még ma is nagy szerepet játszik, a római jogban a felelősség konstrukciói sokkal szélesebb körűek voltak, ami az antik jogi konstrukciók jelentőségét példázza.

Tágabb értelemben ugyancsak a felelősség témaköréhez kapcsolódott *Pólay* Elemér szegedi professzor „A személyiség polgári jogi védelmének római gyökerei" címmel tartott előadása. Pólay professzor mindenekelőtt arra utalt, hogy a személy és a személyiség nem azonos fogalmak. A személyiség a modern jogtudomány által kialakított fogalom, amely a személyekhez kapcsolódó eszmei értékek összességét jelenti, amelyeket a jog a maga büntető és polgári eszközeivel véd. Az eszmei személyiségi értékek védelmének előfeltétele az élet és a testi épség védelme, amelyekről már a római jog legrégibb ismert forrásai is gondoskodtak. Azután Pólay professzor áttekintette a személyes szabadság egyesülési, a vallásszabadság magánjogi védelmét, majd részletesen foglalkozott a becsület és a jó hírnév jogi védelmével. Bemutatta annak az évezredes fejlődésnek az ívét, amely a XII Táblás Törvény iniuriájával kezdődött, és a posztklasszikus-jusztiniánuszi jogban kimondott generálklauzulában *(„Generaliter iniuria dicitur omne, quod non iure fit")* tetőzött be. Pólay professzor kitért a szellemi értékek jogi védelmének kérdésére is. Általánosságban megállapította, hogy a római jog nem a személyiséget, mint olyant védte. A mai személyiségvédelemnek megfelelő római jogi szabályok elsősorban a rabszolgatartók mint jogalanyok jogi védelmét tették teljesebbé. A jogi személyek (universitas, corpus) ilyen védelméig azonban a rómaiak nem jutottak el. A védelmet csak a személyegyesülés tagjai élvezhették.

A következő előadások egy nem kevésbé jelentős téma, a jogügyletek és a szerződések kérdéseit tárgyalták. *Hamza* Gábor budapesti professzor „Fejtegetések a szerződésfogalomról a római jogban és az antik Mediterráneum jogaiban" címmel tartott előadást. Először a szerződés fogalmát az újkori kodifikációk viszonylatában elemezte, és rámutatott arra, hogy a kontinentális európai jogi dogmatika — a római joghoz hasonlóan — a szerződés lényegét az akarati elemben látja, míg az angolszász jogban a szerződés tana a consideration-doktrínán alapul. Az antik jogokra áttérve azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy az antik Mediterráneum jogaiban mennyiben érvényesült a római jogi gyökerekre visszanyúló szerződéskonstrukció, és hogy a ró-

maiak szerződéskoncepciója mennyire állt összhangban a kor valóságával. Hamza professzor felhívta a figyelmet a prekoncepciók, az önkényes visszavetítés veszélyeire. Hangsúlyozta annak jelentőségét is, hogy a szerződés adott esetekben maga is jogforrás lehet, mint ez néhány auctor (Cicero, Quintilianus stb.) művei alapján is igazolható. Hamza professzor foglalkozott továbbá az antik görög jogoknak a szerződésekre vonatkozó szabályaival is. Végül arra a következtetésre jutott, hogy a római jog és az antik Mediterráneum jogai az általuk kínált alternatívák révén a modern dogmatika számára is aktualitással rendelkeznek.

Giovanni Battista *Ferri,* a Római Egyetem magán-jogászprofesszora „Hagyomány és újítás a jogügylet jogcímének szabályozásában (az 1865. évi Polgári Törvénykönyvtől az 1942. évi Polgári Törvénykönyvig)" címmel tartott előadást. Ferri professzor felvázolta a két kódex létrejöttének társadalmi és politikai hátterét, és rámutatott arra, hogy a francia Code civil nagymértékben hatott az 1865. évi Codice civile-re, és ez a hatás az ügyleti tan körében is kimutatható. A jelenleg is hatályos, 1942-ben kiadott Polgári Törvénykönyvvel kapcsolatban Ferri professzor megállapította, hogy az ugyan tükrözi létrejöttének sajátos politikai körülményeit, de ez a tény dogmatikailag nem zárja ki a kódex viszonylagos függetlenségét a fasiszta kor ideológiájától. Ennek tulajdonítható, hogy a törvénykönyv a II. világháborút követően is lényeges módosítások nélkül hatályban maradhatott. Az ügyleti jogcím szabályozásával kapcsolatban azt hangsúlyozta, hogy az szubjektív elemeket is tartalmaz, és ezért a kontrollfunkció betöltésére kevésbé alkalmas.

*Vékás* Lajos, az ELTE professzora „Társadalmi tulajdon és római jogi eredetű szerződéstipizálás" címmel tartott előadást. Rámutatott arra, hogy a szocialista polgári törvénykönyvek a szerződési jog szabályozása tekintetében nem térnek el jelentősen a kontinentális jogrendszerek római jogra visszamenő hagyományaitól, és ezek az eltérések — amelyek nem jelentősebbek, mint az egyes burzsoá törvénykönyvek közötti különbségek — sem a szocialista tulajdonviszonyokkal függenek össze. Vékás professzor hangsúlyozta, hogy a szerződéstipizálás alapvetően a római jog, közelebbről a formuláris perrend alkotása, és szemléletesen példázza a római jog magas színvonalát és máig terjedő hatását. A szerződéstipizálás későbbi fejlődését áttekintve megállapította, hogy míg a koninentális jogrendszerek átvették a római jogi típusrendszert, addig az angol common law önálló utakon jár és jut el — a kontinentális gyakorlatot megelőzve, az 1602. évi Slade's Caseben — a szerződések kötelező erejének általános elismeréséhez.

Antonio *Masi,* a Római Egyetem római jogász-professzora „A jogügyletek érvénytelensége és hatálytalansága: római fogalmak és modern kategóriák" címmel tartott előadást. Utalt arra, hogy e téma kutatásánál nem az okoz nehézséget, hogy a rómaiak a jogügyletek általános fogalmát nem dolgozták ki, hanem sokkal inkább az, hogy ezen a területen meglehetősen nagy a terminológiai bizonytalanság. Felhívta a figyelmet a modern jogi kategóriáknak a római jogba való visszavetítéséből adódó veszélyekre. A francia Code civil és az 1865. évi olasz polgári törvénykönyv érvénytelenséggel kapcsolatos szabályait elemezve arra a megállapításra jutott, hogy azok elmossák a semmisség és a megtámadhatóság közötti határokat, amihez a múlt század végi francia és olasz szakirodalomban a nem létező ügylet és a semmis ügylet közötti határok elmosódása járul. Az 1942. évi Codice civilevel kapcsolatban megállapította, hogy az a semmisség és a megtámadhatóság kérdését a pandektisztika alapján szabályozta. Előadásának további részében behatóan elemezte az érvénytelenség római jogi terminológiáját, és megállapította, hogy a novatiónál a nem létező és a semmis ügylet elhatárolása különös jelentőséggel rendelkezik. Végül arra a következtetésre jutott, hogy az 1942. évi Olasz Polgári Törvénykönyv érvénytelenségi szabályai lényegében a római jogon alapulnak.

Az utolsó előadást Roberto *Bonini,* a Bolognai Egyetem római jogász-professzora tartotta „A restauráció kódexei Olaszországban és a római jogi hatások problémája" címmel. Bonini professzor vázolta azt a történelmi helyzetet, amelyben Napóleon bukását követően a különböző olasz államokban a magánjogi kódexek megszülettek. Megállapította, hogy az olasz államok többségének magánjogi törvénykönyvei a napóleoni kódex sémáját és konstrukcióját követték. A római jognak ezekre a kódexekre gyakorolt hatását elemezve arra mutatott rá, hogy a közvetlen római jogi hatás gyakran kisebb volt annál, mint amit a római jog recepciója számára kedvező politikai viszonyok lehetővé tettek. Kitért a kontinuitás és diszkontinuitás fogalmának a jogtörténetben való alkalmazhatóságára. Előadása végén a római jognak az 1865. évi és az 1942. évi Olasz Polgári Törvénykönyvre gyakorolt hatásával kapcsolatosan utalt arra, hogy ezt a kérdést a szakirodalom mindeddig nem tette átfogó vizsgálat tárgyává.

Mindegyik előadást érdemi, tartalmas és sokszor igen polemikus hangvételű vita követte, amelyben az előadókon kívül a jelenlevő professzorok és más résztvevők is bekapcsolódtak. Ezeket a vitákat és a konferencia eredményeit Giovanni *Pugliese,* a Római Egyetem igen nagy tekintélynek örvendő római jogász-professzora foglalta össze zárszavában. Hangsúlyozta, hogy milyen nagy jelentősége van az összehasonlító jog szempontjából a modern magánjog római jogi gyökerei elemzésének. Természetesen minden esetben konkrét elemzésre van szükség, és nem lehet megelégedni az általános szintű megállapításokkal. A római jog a különböző jogrendszerek vizsgálata során a közös nyelvet jelenti, és a római jogon alapuló jogösszehasonlításnak nem akadálya az, hogy a vizsgálat tárgyává tett jogrendszerek eltérő társadalmi berendezkedésű országokban működnek. Épen ez a konferencia bizonyítja szemléletes módon ennek az összehasonlításnak az eredményességét. Végül Pugliese professzor köszönetet mondott a kollokvium magyar és olasz előadóinak, szervezőinek, a Római Magyar Akadémia igazgatójának, a Római Egyetem Jogi Kara dékánjának és a konferencia valamennyi résztvevőjének, és kifejezte reményét, hogy az olasz és magyar romanisták és civilisták együttműködése a jövőben tovább folytatódik.

*Czuglerné Ivány Judit*

**Jobbágyi Gábor: „A gyógyító tevékenység újabb polgári jogi vonatkozásai, különös tekintettel a személyiségi jogi és felelősségi kérdésekre" c. kandidátusi értekezésének nyilvános vitájáról**

A Tudományos Minősítő Bizottság 1987. május 27-re tűzte ki dr. Jobbágyi Gábor kandidátusi értekezésének nyilvános vitáját. Az értekezés opponensei dr. Sólyom László, az állam- és jogtudományok doktora, valamint dr. Törő Károly, az állam- és jogtudományok kandidátusa voltak. A szerző ér-

*Czuglerné Ivány Judit* egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar (Budapest).

tekezésének témájául napjaink egyik legaktuálisabb kérdését választotta, amikor az orvosi tevékenységet, az orvos-beteg kapcsolat polgári jogi vonatkozásainak feltárását tűzte ki céljául. Lakosságunk rossz egészségi állapota, magas halálozási rátája miatt minden téren előtérbe kerülnek az orvoslás problémái. Ez a körülmény, de az orvostudomány fejlődése, az orvosi beavatkozások eredményességének és hatékonyságának, valamint az ezzel együttjáró veszélyeknek a növekedése számos megválaszolandó kérdés elé állította a jogtudományt is. A születésszabályozás új módjai, a genetikai és a biológiai anya szétválasztásának lehetősége, a szerv- és szövetátültetések gyakorlata, az euthanázia létezése, a szív- és agyhalál különbözősége stb. egyre több jogi problémát vetnek fel. Ugyanakkor változások történtek hazánkban az orvoslás szervezeti rendszerében is. Mindezek a problémák együttesen teszik rendkívül időszerűvé az orvosi tevékenységgel kapcsolatos polgári jogi kérdések vizsgálatát.

Munkájában a szerző — rövid történeti bevezetés után — az orvos és a beteg polgári jogi viszonyát elemzi, elsődlegesen annak általános elvi alapjait vizsgálva, majd külön részben három orvosi szakterület, a pszichiátria, az euthanázia és az abortusz polgári jogi problémáit vizsgálja.

1. Jobbágyi Gábor kiindulópontja az, hogy az orvos (egészségügyi intézmény) és a beteg között a gyógyítás során kialakuló jogi kapcsolat polgári jogi jogviszony. Megállapítása szerint az egészségügy gyógyítást végző szerveit polgári jogi jogalanyisággal rendelkező költségvetési szerveknek kell tekinteni, ahol az irányítást végző államigazgatási szervek jogosultságai nem terjednek ki a beteggel kötött polgári jogi szerződés tartalmának meghatározására. A beteg tehát nem kerülhet a gyógyítás folyamán az „ügyfél" helyzetébe.

Az orvos-beteg kapcsolat számszerűségének és jelentőségének fokozatos növekedése arra a következtetésre juttatja a szerzőt, hogy e jogviszonyt a polgári jog egy sajátos, elkülönülő területének tekintse, s a polgári jogon belül önálló jogterületként, *orvosi jogként* értékelje. Megállapítása szerint az orvosi jog azoknak a jogi szabályoknak az összessége, amelyek az orvos gyógyító tevékenységére vonatkoznak. E jogterület általános részét képezik a minden orvosi szakterületen felmerülő problémák (pl. a szerződés a felek között, a képviselet, s a felelősség kérdései), míg a különös részt a különböző orvosi szakterülekre vonatkozó speciális szabályok alkotják.

Törő Károly ezzel az álláspontal vitába szállva hangsúlyozta, hogy az orvosi működés és az ezzel kapcsolatos jogi szabályozás sajátosságai alapján elméletileg nem kifogásolható, hogy az értekezés — a hazai jogtudományban eddig ismeretlen — új, összefoglaló fogalommegjelölést alkalmaz erre a területre, s azt orvosi jognak nevezi. Véleménye szerint azonban itt nincs szó önálló joganyagról, önálló jogintézményről, csupán sajátos orvosi jogviszonyról, amely gyökeresen nem különül el, sőt szervesen beleilleszkedik a polgári jog rendszerébe.

A továbbiakban a jelölt az orvos-beteg viszony polgári jogi jellemzőit elemzi, önállóan, újszerűen foglalva állást e jogintézmény jellegének, illetve a polgári jog rendszerébe történő beillesztése kérdésében. A jogviszony polgári jogi jellemzőit a következőkben jelöli meg:

a) a jogviszony szoros kapcsolatban van a személyiségi jogokkal

b) a jogviszony realizálódása során a felek egymással túlnyomórészt mellérendelt helyzetben vannak

c) a felek kötelesek egymással együttműködni

d) lényegében érvényesülnek a szerződéskötési szabadság elvei

e) a jogviszony keletkezése és megszűnése is polgári jogi elemeket mutat.

Új megállapítása az értekezésnek, hogy míg az orvosi jogviszonyt a polgári jogi elmélet eddig a megbízási szerződésekhez kapcsolta, addig a szerző álláspontja szerint e jogviszonyban a *személyiségi jogi elemek* az uralkodóak, ezért rendszerbelileg helyesebb azt a polgári jogon belül a személyiségi jog rendszerében elhelyezni — egy *új szerződéstípus, az ún. egészségügyi szerződés* egyidejű létrehozásával. Ezt a következtetését a szerző — vitatkozva a jogtudomány eddigi álláspontjával, amely e jogviszonyt, a magánorvos és a beteg kapcsolatára koncentrálva, egyértelműen megbízásnak minősíti — azzal támasztja alá, hogy az orvos-beteg jogviszonyából hiányoznak a klasszikus megbízási szerződés egyes elemei. Hiányzik a megbízott személyes eljárási kötelezettsége, a megbízásra jellemző díj- és elszámolási kötelezettség, a megbízó utasításadási joga, s a szerződés megszűnése sem a Ptk.-nak a megbízás megszűnésére vonatkozó szabályai szerint megy végbe.

Jobbágyi Gábor abból indul ki, hogy korunkban e jogviszonyok nagyobb része egy szervezetrendszer, alapvetően egy állami szervezetrendszer keretei között konkretizálódik. Ezt figyelembe véve tartja indokoltnak az új speciális szerződéstípus, az egészségügyi szerződés elismerését, amely közelebb áll a vállalkozáshoz, mint a megbízáshoz. Ezen új szerződéstípus jellemzőit pedig a következőkben határozta meg:

a) A szerződés túlnyomórészt a beteg és az állami intézmény között jön létre, ahol az állami intézményt nagyobbrészt szerződéskötési kötelezettség terheli, s mindkét részről korlátozottan érvényesül a partnerválasztási szabadság.

b) A szerződés alapformája ingyenes, díj- és költségkérdések alapvetően nincsenek.

c) A beteget nem utasításadási jog, hanem az orvos tájékoztatása alapján beleegyezési vagy elutasítási jog illeti meg.

d) A jogviszonyt speciális és differenciált felelősségi rendszer jellemzi az egészségügyi intézmény oldalán.

Törő Károly opponens nem látja indokoltnak az orvos-beteg polgári jogi viszonyának a megbízási jogviszonytól eltérő jogi minősítését. Nézete szerint az állami egészségügyi ellátás körében is megtalálhatóak a megbízási jogviszony legfontosabb elemei. A megbízási jogviszonynál a személyes teljesítést a jogviszony bizalmi jellege indokolja, ez pedig az orvosi tevékenység körében is döntő kérdés, tehát a személyes teljesítési kötelezettség érvényesülésére itt is szükség van. Az állami egészségügyi ellátás keretében a kötelezett ugyan jogi személy, de a személyes eljárás — ha sajátos módon is — itt is érvényesül, hiszen minden betegnek van kijelölt vagy választott kezelőorvosa, aki általában személyesen köteles eljárni. Helyettesítésre pedig általában is van lehetőség a megbízási jogviszonyokban. Ugyancsak sajátosan, de érvényesül a beteg utasításadási joga is. Az orvos valóban önállóan választja meg az alkalmazott gyógymódot és gyógyító eszközt, a beteg azonban bármikor bármilyen eljárást egyoldalúan megtilthat, sőt bizonyos (pl. életveszélyes) eljárásokhoz a kifejezett hozzájárulására van szükség. A beteg e jogviszonyt egyoldalú akarattal — a rendhagyó jellegű kötelező gyógykezelést kivéve — bármikor meg is szüntetheti. A díjazási kötelezettséggel kapcsolatban pedig arra hívja fel a figyelmet, hogy ez a kötelezettség a megbízási jogviszonynak nem feltétlen ismérve, mivel lehetőség van díjmentes megbízásra is. Az opponens tehát a jogviszonyt továbbra is megbízásnak

tartja. Ugyanakkor nagyon figyelemre méltónak találta a dolgozatnak azokat a fejtegetéseit, amelyek e jogviszonyt a személyiségi jogok körébe tartozónak tekintik „egészségügyi szerződés" megjelöléssel, bár e „szerződéstípus" elemeinek részletesebb kidolgozását hiányolja. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a személyiségvédelmi oldal mellett sem mellőzhető annak figyelembevétele, hogy a felek között kötelmi jogviszony is van.

Sólyom László nem tulajdonít olyan nagy jelentőséget az orvosi jogviszony rendszerbeli elhelyezése, s a szerződéstípus nevesítése kérdésének, mint a szerző. Nézete szerint a polgári jog jelen fejlődését 80—100 éve a nagy történeti szerződéstípusok nyilvánvaló szétesése jellemzi, s ma már a gazdasági forgalom 80—90%-a nem a polgári törvénykönyvek szerződéstípusaiban, hanem önszabályozó, illetve standard szerződésekben bonyolódik le. Az egészségügyi szerződésben az intézmény és a beteg kapcsolata szociológiailag sokkal közelebb áll a blankettaszerződést kibocsátó nagyvállalat és a kiszolgáltatott fogyasztó viszonyához, mint bármely hagyományos szerződéstípushoz. A mellérendeltség is csak formális az orvosi jogviszonyban. A beteg az egészségügyi gépezetnek legalább anynyira ki van szolgáltatva, mint a fogyasztó a nagytermelők standardszerződéseinek. Az orvosi szerződés sajátosságait ezért inkább ebben az irányban kellett volna keresni.

Az orvosi jogviszony jellegzetességeinek, s rendszerbeli elhelyezésének vizsgálata mintegy előkérdése a munka másik nagy tudományos kérdésének, az orvosi működésért való felelősség, az orvosi műhibán alapuló polgári jogi felelősség elemzésének. Azt vizsgálja a szerző, hogy a hatályos jog, az ezen alapuló elmélet és a jogalkalmazási gyakorlat mennyiben alkalmas az orvosi tevékenység sajátosságainak megfelelő felelősség érvényesítésére. Okfejtéseinek alapját a hatályos jogszabályok kritikai elemzése és az egészségügyi intézmények ellen orvosi műhiba miatt kártérítés iránt indított bírósági perek vizsgálata képezte.

A szerző ezen vizsgálódásai során a következő ellentmondásokat tárta fel:

— az orvosi műhiba fogalma úgy az elméletben, mint a gyakorlatban kidolgozatlan (műhibához hol a káros eredményt, hol az orvos vétkességét, hol az alkalmazott gép vagy gyógyító eszköz használatából származó kárt kívánják meg),

— az orvosi titoktartás ellentmondásba kerül a beteg tájékoztatásának és az orvosi beavatkozásba vagy az alkalmazott gyógymódba való beleegyezésének jogi előírásaival,

— a bíróságok gyakorlatában az orvosi beavatkozás kockázatának telepítése általában a beteghez történik annak vizsgálata nélkül, hogy megfelelően tájékoztatták-e,

— az orvos-beteg kapcsolat szerződésen alapul; a gyakorlat mégis a szerződésen kívüli felelősség szabályait alkalmazza viszonyukra,

— a jogszabály a felelősség megállapításához az általános elvárhatóság vizsgálatát írja elő; a gyakorlat sokszor mégis az elvárhatóságot az eljáró orvos vonatkozásában értékeli,

— a gyakorlat egyes esetekben objektív felelősséget állapít meg, miközben nem vizsgálja e szigorú felelősségi szabályok alkalmazhatóságának jogi feltételeit,

— a bírósági ítéletekben ritkán történik hivatkozás az egészségügyi törvényre, s egyéb egészségügyi jogszabályokra, holott a felelősség alapját jelentő orvosi magatartásokra vonatkozó előírásokat e jogszabályok tartalmazzák,

— a gyakorlat egyik legnagyobb problémája az orvostudomány adott állásának megállapítása,

— az elmélet még kevéssé reagált az újszerű orvosi beavatkozási módszerekre.

— az elmélet még kevéssé reagált az újszerű orvosi beavatkozási módszerekre.

A szerző ezeknek az elméleti és gyakorlati nehézségeknek az okát abban látja, hogy az általános felelősségi alakzat kereteit napjainkra szétfeszítette az orvosi felelősség, s ennek *megoldását* egy *új, speciális felelősségi forma* megalkotásában látja. Ez az új felelősségi forma kifejezetten *szerződéses felelősségi forma lenne,* s így módot nyújtana a Ptk. 339. §-a és a 345. § alkalmazásának dilemmáiból való kilépésre. E sajátos felelősségi alakzatra a *differenciált és rétegezett* felelősség lenne a jellemző, amely az adott orvos képzettségétől, az egyes orvosi szakterületek sajátosságaitól, az orvosi beavatkozás jellegétől, a tárgyi feltételektől s attól függne, hogy a felelősség alanya intézmény-e vagy magánszemély. A beteg érdekeinek védelme és a bizonyítási nehézségek miatt indokolt lenne a felelősséggel kapcsolatos objektív elemek előtérbe állítása, azonban az objektív felelősség általános alkalmazása a szerző szerint meghaladná a társadalom anyagi tűrőképességét.

Jobbágyi Gábor a fenti alapokon a *következő felelősségi formákat* állítja fel:

a) általános elvárhatóságon alapuló *általános felelősség* az átlagos gyakorlatú szakorvos kis kockázattal járó beavatkozásainál

b) *fokozott felelősség* a kiemelkedő specialistákkal, s kezdő orvosok felettes orvosával szemben

c) *kimentés nélküli felelősség* jogérvényes beleegyezés hiányában végzett, kísérleti jellegű, vagy nagy hatású gépekkel, gyógyszerekkel végzett beavatkozások esetén.

Javasolja még a biztosításnak a jelenleginél szélesebb kiépítését is, részben orvosi felelősségbiztosítás, részben betegségbiztosítás útján.

Az értekezés opponenseinek egybehangzó álláspontja volt, hogy a dolgozat helyesen tárja fel a jogalkalmazással kapcsolatos ellentmondásokat, s az orvosi felelősség specialitásait. Nem látták azonban szükségesnek egy új felelősségi forma létrehozását, illetve kiemelését az általános felelősségi formából, s az orvosi felelősség differenciálását sem. Nézetük szerint a jelenlegi jogszabályok alkalmazása, a rugalmas vétkességi mérce, az „adott helyzet" megfelelő értelmezése lehetővé teszik az ellentmondások feloldását, a felelősség differenciált megítélését. Ahogy Sólyom László mondja opponensi véleményében: „A bíró az, aki a követelményt megszabja, s éppen abban áll ítélkezésének művészete, hogy igazságosan osztja el a a felek között a kockázatot."

Sólyom László nem látja indokoltnak az ún. „véletlen szerencsétlenségek" kockázatának a károkozóra való telepítését a Ptk. 345. §-a alapján, mivel itt nem „fokozottan veszélyes", hanem éppen „fokozottan veszélytelen" tevékenységekről van szó (pl. vérvétel, oltás stb.).

Törő Károly szerint pedig a beteg érdekeinek megfelelő védelmét, illetve az intézményi felelősség kielégítő érvényesítését az szolgálja, ha az orvosi működésért való általános felelősség körében a *hibás teljesítésből* eredő kártérítés szabályait alkalmazzuk. E felelősségi rendszer szerint a felelősség alapja az orvosi szolgáltatás hibás teljesítése, azaz a beteg érdekének és akaratának, illetve az egészségügyi rendelkezéseknek meg nem felelő orvosi tevékenység vagy mulasztás. A felelősség alanya pedig az orvosi szolgáltatás teljesítésére köteles egészségügyi intézmény, illetve az ezt fenntartó önálló jogi személy.

2. Az értekezés második részében a pszichiátria, az euthanázia és az abortusz polgári jogi problémáival foglalkozik a szerző. E három orvosi szakterület kiválasztására azért került sor, mert a gyakorlatban — a jelölt tapasztalatai alapján — e területeken merült fel a legtöbb jogi probléma, s ezek kapcsolódnak leginkább a személyiségi jogokhoz.

A *pszichiátria* kapcsán két kérdést emel ki a szerző: elsősorban az az ellentmondás izgatja, hogy a pszichiátriai osztályokon kezelt betegek a Ptk. 17. §-a alapján huzamosabb időn át cselekvőképtelenek, ugyanakkor nincs törvényes képviselőjük. Helyzetük az intézménnyel és a kezelőorvossal szemben alapvetően függő, szemben az átlag beteg mellérendelt helyzetével. Ez fokozottan szükségessé teszi a betegek megfelelő jogi képviseletének megoldását. A jelenlegi hozzátartozói „képviseleti" formát igen aggályosnak tartja. A másik problémát abban látja, hogy a pszichiátriai betegségfogalom teljesen labilis, orvosi iskolánként, de koronként is változó. Ez a körülmény pedig nehezíti az elmeorvosi felelősség és a műhiba fogalmának, tartalmának meghatározását, amely fogalmak ma beleolvadnak az általános orvosi polgári felelősség és műhiba kategóriájába. Ezért szükség van a speciális elmeorvosi felelősség és műhibafogalom kidolgozására.

Az euthanázia legfontosabb kérdése, hogy rendelkezhet-e a személy saját élete felett. A szerző álláspontja szerint — az elmélettel és a jogszabályi előírásokkal szemben — gyakorlatilag igen. Az értekezés különválasztja e szempontból az ún. *aktív és passzív* euthanáziát. Határozottan foglal állást abban a kérdésben, hogy az aktív euthanáziára, vagyis a beteg akaratától független halálba segítésre semmilyen indok (pl. társadalmi hasznosság) alapján sem kerülhet sor. Jogilag lehetségesnek látja azonban az ún. passzív euthanáziát, amely egészséges ember szigorú alakiságokhoz kötött jognyilatkozata lenne arra vonatkozóan, hogy olyan helyzetben, amikor betegségéből már nincs remény a felépülésre, mesterséges eszközökkel ne hosszabbítsák meg életét. Ez új, ún. „végrendelet az életről" elnevezésű jogintézmény keretében történne.

E jogi rendezés szükségességét arra, a gyakorlatban meglévő ellentmondásra alapítja, hogy az orvosnak ma jogi kötelezettsége minden gyógyító eszköz igénybevétele akkor is, ha a beteg már gyógyíthatatlan. A valóságban azonban ténylegesen mégis alkalmazzák a passzív euthanáziát. Ez a helyzet pedig sokszor súlyos erkölcsi konfliktusokat okoz és visszaélésekre is alkalmat nyújthat, így mindenképpen jogi rendezést kíván.

Az *abortusszal* kapcsolatban arra mutat rá a szerző, hogy a jelenlegi jogszabályok és a gyakorlat csak az anya érdekeit veszik figyelembe, de nincsenek tekintettel a magzat és az apa jogos érdekeire. A magzat a polgári jogban sajátos „jogviszonyok" alanya. Így feltételesen jogképes, meghatározott vagyoni jogok várományosa, s képviselethez is van joga. Ennek ellenére az anyának szinte korlátlan rendelkezési joga van magzata sorsa felett az abortusz útján. Annak ellenére, hogy az abortusz a legélesebb érdekellentétet jelenti az anya és a magzat között (a Ptk. 10. §-a alapján), a magzat érdekét nem képviseli gondnok. Ezért szükségesnek tartja az abortuszra vonatkozó hatályos jogszabályok módosítását, az abortusz engedélyezésének és feltételeinek szigorítását.

A disszertáció opponensei a munka egészét értékelve megállapították, hogy annak témaválasztása rendkívül időszerű. A szerző önállóan értékeli és több helyen továbbfejleszti a témakörre vonatkozó elméleti eredményeket, s a dolgozat számos új tudományos megállapítást is tartalmaz. Jobbágyi Gábor az opponensi véleményekre válaszolva a tanulmányában kifejtett nézeteit kiegészítve azokat — az egészségügyi szerződés tartalmának pontosítása mellett — fenntartotta.

A disszertáció értékelésére kiküldött bizottság dr. Mádl Ferenc akadémikus elnökletével a disszertációt elfogadta. A munka új tudományos eredményének tekintette a témára vonatkozó magyar nyelvű jogirodalom szinte teljes körű feldolgozását, a magyar bírói gyakorlat alapos és értő elemzését, a témakör átfogó, kritikai szellemű vizsgálatát, azt az új szemléletmódot, amellyel a szerző az orvos-beteg jogviszonyát a személyiségi jogok között helyezte el. Megállapította továbbá, hogy a tanulmány hasznos értékeléseket és javaslatokat tartalmaz a jogalkotás és a jogalkalmazás számára is. További tudományos vitára sarkallnak a dolgozatnak azok a megállapításai, amelyek a vizsgált jogviszonyokat a személyiségi jogok között helyezik el, valamint az egészségügyi szerződésnek mint önálló, nevesített szerződésnek a kiemelése, s az önálló orvosi felelősség differenciálása. Kiemelte a bizottság a jelölt színvonalas védését.

Mindezek alapján a bizottság javasolta a Tudományos Minősítő Bizottságnak, hogy Jobbágyi Gábornak ítélje oda a kandidátusi tudományos fokozatot.

*Takács Albert*

## A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere*

A jogtudományi irodalomban az emlékkönyvek sajátos és sokat vitatott helyet foglalnak el. Ezt a minőségüket az adja, hogy a megemlékezés kapcsán viszonylag ritkán sikerül megtalálniuk azt a gondolati fonalat, amely az általában nagy számú tanulmányt — legalább laza — egységgé fűzi össze. Így a legtöbb emlékkönyv a jubiláns tisztelői körétől függően — meglehetősen vegyes tárgyú írásokat tartalmaz. Az érdeklődési köre szerint válogató olvasó ezért többnyire csak csekély töredékét hasznosíthatja az egyébként igen terjedelmes — s jórészt olcsónak nem mondható — emlékköteteknek. Ezért van az, hogy a nagy számban megjelenő emlékkönyvekből csak elvétve lehet példányokat fellelni a hazai könyvtárakban, s hogy az így megjelent tanulmányok alig kerülnek be a jogtudomány vérkeringésébe.

A vázolt képhez képest kivételt jelent a most ismertetésre kerülő Menger-emlékkönyv, amelynek a gyakran előforduló általános emlékkönyvcímekkel (pl. Jog és társadalom: Schelsky-emlékkönyv, Állam és jog a társadalmi változásban: Scupin-emlékkönyv) ellentétben a címe pontosan és összefogottan fejezi ki azt, amiről szól: a közigazgatási bíráskodás témakörének átfogó bemutatását. Ez az emlékkönyv valójában *kézikönyv,* s ez az, ami nagyfokú hasznosíthatóságát adja mindazok számára, akik a téma iránt érdeklődnek. A tartalomnak a címben adott körülhatárolása egyébként a jubilánsnak az 1954-ben ugyanezen a címen megjelent habilitációs értekezésére, annak tartalmára utal, közvetlen összefüggést teremtve ezzel a két, időben egymástól viszonylag távol eső munka között. A 14 fejezetre tagolt 47 dolgozat — ame-

---

*Takács Albert* tudományos munkatárs, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet (Budapest).

* System des Verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes. Festschrift für Christian-Friedrich Menger. Hrsg. H. U. *Erichsen,* W. *Hoppe,* A. V. *Mutius.* Carl Heymanns Verlag KG, Köln—Berlin—Bonn—München, 1985. XIII + 948 old.

lyeket kiváló elméleti és gyakorlati szakemberek írtak — a közigazgatási bíráskodás „örökzöld" elméleti és történeti kérdései mellett aktuális praktikus témákat is tárgyal, s éppen ez az az érték, amely a könyvet az államélettel kapcsolatos gondolkodás főáramába helyezi.

A történeti fejezet alapvető mondanivalója arra az Otto Mayertől származó megállapításra fűzhető fel, hogy a közigazgatási bíráskodás a „Polizeistaat" és az alkotmányos állam elve és gyakorlata közötti politikai küzdelemben jött létre. Ennek a folyamatnak egyik döntő lépése az volt, hogy a 19. század elején kísérletek történtek a közigazgatás és az igazságszolgáltatás számos tekintetben (pl. Amtskammer, Kriegskommissariate) fennálló összefonódásának megszüntetésére. A szétválasztás ténye — amely az igazságszolgáltatás és a „Kammerjustiz" ügyek szerinti elválasztásában testesült meg — jogi megfogalmazást is kapott, a kompromisszum szellemének megfelelően azonban úgy, hogy bizonyos, természetüket tekintve igazságszolgáltatási ügyeket továbbra is kivontak a bíróságok hatásköréből. A 19. század derekán, az abszolút állam megerősödésének időszakában azután ezek a kivételes ügyek kiindulásul szolgáltak egy „visszarendeződési" folyamatnak, s olyan jogi szabályokat eredményeztek, amelyeket — megint csak Otto Mayer kifejezését használva — méltán nevezhetünk az „abszolút Polizeistaat jogának".

Az ide-oda hullámzó politikai — és jogi — szándékok között nyugvópontnak tekinthető a porosz közigazgatási bíróság felállítása 1872-ben. Bár ez a közigazgatási bíróság is kompromisszumok jegyében született, szerepe mégis igen jelentős volt az állampolgári alapjogok elméletének és védelmi gyakorlatának kialakításában. A jogdogmatikai alapokhoz a jogállam eszméjéből táplálkozó bírói jogvédelem mindenhatóságába vetett hit ezt követően könnyűszerrel illeszthette a közigazgatási bíráskodás alkotmánytani érveit, miként ezt a weimari korszak államjogtudománya szemléletesen és — máig ható — meggyőző erővel példázza. A weimari államjog érdeme az is, hogy a korábbi szétszórt tartományi kísérletekkel szemben egységesítette a közigazgatási bíráskodás rendszerét. Az egyre erősödő és a társadalom életébe mind több csatornán belenyúló közigazgatással szemben ekkor fogalmazódott meg az a kettős követelmény, amely aktualitását ma sem vesztette el: a közigazgatás törvényességének követelménye és a közigazgatással szemben érvényesülő egyéni jogvédelem igénye. Minthogy a jogállam ismérvei elsősorban ennek a két követelménynek a konkretizálását nyújtották, így alakult ki az a meghatározó nézet, hogy a közigazgatás bírói ellenőrzésének a jogszerűségre kell irányulnia. Ez egyben azt a szervezési megoldást ösztönözte, hogy a közigazgatási bíróságok a közigazgatás relatíve elkülöníthető jogterületei szerint alakuljanak (pénzügy, gazdasági igazgatás, vasúti igazgatás), s „általános" közigazgatási bíróság ténylegesen annak ellenére se jöjjön létre, hogy ennek elvi és alkotmányos lehetősége fennállt. E speciális közigazgatási bíróságok működése azt is bizonyítja — s ez a Menger-emlékkönyvből is egyértelműen kitűnik —, hogy ilyen megoldásban a közigazgatás bírói ellenőrzése valójában kivételes, és nem pótolja az általános közigazgatási bíróság fennállása esetén érvényesülő „általános" jogvédelmet. Az viszont a történelem fintora, hogy az általános Birodalmi Közigazgatási Bíróság 1941-ben, a totális fasiszta állam szerveként jött létre. Ez önmagában is megkérdőjelezi azt polgári — különösen nyugatnémet — szerzők által hangoztatott tételt, melyet a Menger-emlékkönyvben ezúttal M. Stolleis is képvisel, hogy a közigazgatási bíráskodás a jogállamiság próbaköve. Külön részletezés nélkül elegendő ezzel szemben arra utalni, hogy az ún. jogállam nem egy-egy szerv meglétén áll vagy bukik, hanem az a jellegadó feltétele, hogy a — széles értelemben vett — kormányzati rendszeren belül az egyes szervek funkcionális önállósága biztosítva legyen, s emellé épüljenek ki olyan kontrollformák — *köztük* a közigazgatási bíróság is —, amelyek garantálják az említett funkcionális önállóságot.

A közigazgatási bírósághoz fűzött várakozások 1945 után is megmaradtak. Az újjáalakulás során a szervezés jogi és alkotmányos alapját a weimari alkotmány rendelkezései jelentették, ezért a közigazgatási bíróságok továbbra is tartományi alapon működtek. A szövetségi szintű közigazgatási bíróság felállítására csak 1952-ben került sor — immár a Grundgesetz rendelkezéseinek megfelelően —, éspedig oly módon, hogy a tartományok közigazgatási bíróságai alapvető önállóságot élveztek a hatáskörükbe tartozó ügyek elbírálásában, s a szövetség közigazgatási bírói szervének felülvizsgálati jogkört biztosítottak. Ez a továbbra is fennmaradt atomizáltság azt eredményezte, hogy a közigazgatási bíróságok eljárása nem volt egységes. Ezt a helyzetet csak a Szövetségi Közigazgatási Bíróság 1960-ban elfogadott statútuma változtatta meg, amely az egységesítés irányába hatott. A szabályozás bizonytalansága azonban jól nyomon követhető a változtatások máig tartó folyamatában (az 1960-as ügyrendet összesen 25 alkalommal módosították). A módosítások elsősorban a fellebbezési jog korlátozása irányába hatottak, másrészt pedig kísérletet tettek az általános, a szociális és a pénzügyi közigazgatási bíráskodás eljárási szabályainak egységesítésére.

Miközben a viták a részletszabályokat illetően a mai napig sem jutottak nyugvópontra, a közigazgatási bíráskodás elvi kérdéseiben (pl. a közigazgatási bíráskodás funkciói tekintetében) is számos eltérő nézettel találkozhatunk. A közigazgatási bíróságok által nyújtott jogvédelem — a Grundgesetz rendelkezéseivel összhangban — elsősorban represszív, míg a pervenciót szolgáló jogvédelmi eszközök, amelyek a teljesítő közigazgatás korában mindkevésbé nélkülözhetők a hatékony szubjektív jogvédelmi rendszerből, már jóval csekélyebb figyelmet kaptak. Nem alaptalan tehát az a megállapítás — amelyet a kötetben D. Lorenz fejt ki —, hogy a gyakorlat igényei az eredeti alkotmányos szándékokon már messze túlhaladtak. A vitás kérdések között lehet utalni arra a problémára is, amely a közigazgatási bíróságok jellege körül bontakozott ki, vagyis, hogy itt közigazgatási vagy igazságszolgáltatási tevékenységről van-e szó. Az a szokásos — formális — érv, hogy a közigazgatási bíráskodás nem közigazgatási, hanem speciális igazságszolgáltatási tevékenység, mert ennek során a bíróság nem avatkozik be a közigazgatás dolgaiba, még akkor is vitatható, ha történetesen létezik az ún. közigazgatási fenntartások kategóriája, azon ügyeké tehát, amelyekben a közigazgatási döntés nem vonható bírói kontroll alá. A tervező közigazgatás bírói ellenőrzése az eredeti mérlegelés felülbírálatát jelenti, így ennek során a bíróság maga is olyan alakító tevékenységet folytat, mint a közigazgatás. Más kérdés, hogy a közigazgatási bíróságok a teljesítő vagy tervező közigazgatás ellenőrzésére kevésbé alkalmasak, mint az egyedi hatósági ügyekből keletkező jogviták elbírálására. Érthető tehát, hogy az előbbi esetekben számottevő önmérsékletről tesznek tanúságot. Az elmélet és a gyakorlat összeütközése azért nem vezet megnyugtató megoldáshoz

— mint ezt N. Achterberg tanulmánya is bizonyítja —, mert a materiális igazságszolgáltatás-fogalom korlátozott érvényű. Egy határon túl már nem bővíthető a tartalma, mert ez szükségképpen vezet a más állami tevékenységfajták (hasonlóan) materiális felfogásával való ütközéshez.

A bírói ellenőrzésnek — mint állami funkciónak — a mibenlétével függ össze az az elméleti dilemma is, hogy a közigazgatási bíróságok által nyújtott jogvédelem szubjektív vagy objektív jellegű-e? A Grundgesetz rendelkezéseiből az következik, hogy a jogvédelem szubjektív jellegű, azaz csak az veheti a bírói utat igénybe, akinek jogát a közhatalom megsértette. A közigazgatási bírósági rendtartás (VwGO) továbbá arra is lehetőséget ad — s ez az ún. Populärklage —, hogy mindazok igénybe vegyék ezt a bírói utat, akiknek a közhatalom törvényileg méltányolt — jogos — érdekeit sérti. A közigazgatás cselekvésének általános jogszerűségi szempontú ellenőrzése nem feladata a közigazgatási bíróságnak. (Pusztán ebből a tényből is következik, hogy a közigazgatási bíráskodást — minden hatékonysága ellenére — sem lehet az egyedüli vagy a tökéletes ellenőrzési formának kikiáltani.) Az objektív jogvédelem — amely W. Krebs találó megfogalmazása szerint döntési segédlet a közigazgatás számára — magát a jogrendszert védi, a döntési determinánsok megőrzésére szolgál. Ez a funkció a közigazgatási bíróság működésében legfeljebb „melléktermék" lehet. Nem változtat ezen az a — szintén Krebs nevéhez fűződő — magyarázat sem, hogy a közigazgatási bíróságoknak az alanyi közjogok rendszerét és dogmatikáját továbbfejlesztő tevékenysége a jogvédelem objektív vonásait mutatja. A gyakorlat szerint a közigazgatási bíróságok a törvényeknél alacsonyabb szintű jogszabályok törvényességét a konkrét jogvita kapcsán vizsgálhatják, ennek során azonban a norma érvényességének vizsgálata csak a jogviszony fennállása szempontjából jöhet számításba. Valójában tehát a jogvita elbírálásához szükséges előkérdés eldöntéséről van szó. A közigazgatási bíróság normavizsgálatát nem lehet alkotmányos normakontrollnak tekinteni, mert ez a VwGO szerinti eljárás az alkotmánybíróság előtti alkotmányos panasz előfeltétele. Egyes tartományokban (pl. Hessen) egyébként olyan megoldások is vannak, amelyek szerint norma felülvizsgálatára csakis alkotmánybíróság jogosult. Ekkor az alkotmány- vagy törvénysértő norma folytán kiadott közigazgatási aktus orvoslására csak az alkotmánybíróság absztrakt normakontroll eljárása után kerülhet sor.

Az elvi jellegű tanulmányok mellett a Menger-emlékkönyvben szép számmal kaptak helyet a közigazgatási bírói eljárás egyes problémáit tárgyaló munkák is. Ezek közül különösen érdekesek azok, amelyek a teljesítő-tervező közigazgatás bírói ellenőrzésének aktuális kérdéseivel foglalkoznak. Nagy, sem elvileg, sem gyakorlatilag nem teljesen megoldott probléma a közigazgatási programok, tervek bírói felülvizsgálata. Mint az egyik tárgykörbe tartozó tanulmány szerzője: F. Ossenbühl megjegyzi, itt az az alapvető probléma, hogy ennek a területnek az eljárási jogdogmatikája még nem alakult ki, s a kialakulásnak egyébként is objektív akadályai vannak. A tervezés ugyanis alapvetően mérlegelő tevékenység, amelynek pontos jogi koordinátái nem alakíthatók ki, különösen nem a felülvizsgálati eljárásban. Nem árt mégis utalni azokra az elvekre, amelyeket a közigazgatási bíróságok gyakorlata formált ki. Ezek: tárgyszerű-e és módszertanilag helyes-e a program, a kidolgozás eljárási szabályait megtartotta-e a közigazgatási szerv, végzett-e a tárgytól idegen mérlegelést, az elkészített program végrehajtható-e, nem szenved-e a program belső ellentmondásokban, és kifejezésre juttatja-e az általános értékszempontokat. A felsorolásból is látható, hogy a felülvizsgálat szempontjai meglehetősen tág határok között mozognak, s az értelmezés, a mérlegelés szerepe nagy. Helyesen jegyzi meg W. Hoppe, hogy ezek a kritériumok formálisak, s a közigazgatási bíróságok általában nem is tesznek mást, mint hogy a jogilag megragadható elemek (pl. kötelező egyeztetések) vizsgálatát folytatják le kérelem esetén, ám a mérlegelési elemek felülvizsgálatáról lemondanak (self-judicial-restraint). A teljesítő közigazgatás működése gyakran eredményez olyan helyzetet is, hogy szolgáltatásaival egyeseket előnyben részesít, míg másokat — akik ebben a szolgáltatásban nem részesültek — relatív hátrányba hoz. Ennek kiküszöbölése és az esélyegyensúly helyreállítása érdekében hozták létre az ún. konkurrencia-panaszt, amelyet a gazdasági élet résztvevői emelhetnek a közigazgatás olyan aktusai ellen, amelyek a panaszosnak nem adják meg azt az előnyt, mint másoknak. W. Brohm kitűnő jogdogmatikai elemzése bepillantást enged egy olyan érzékeny mechanizmusba, ahol a jognak nagyon is fontos szerepe van abban, hogy a társadalom egyes öntörvényű rendszerei — itt most a gazdaság — megőrizzék saját autonómiájukat a közhatalom indokolatlan vagy éppen hibás beavatkozásával szemben.

Érdekesek azok a fejtegetések, amelyek a közigazgatási bíróságok tevékenységét kommunális nézőpontból elemzik. Bizonyos anomáliákra hívja fel a figyelmet az a H. Fechtrup és W. Wiedemeier által megfogalmazott igény, hogy a közigazgatási bíróságok ne alkalmazzanak szigorúbb mércét a jogviszonyok alapjainak megállapítása során a lokális jogszabályokkal szemben sem, mint pl. a törvényekkel szemben. Ugyancsak az önkormányzati vonások védelme érdekében fogalmazódott meg az az elv, hogy mérlegelési jogkörben az önkormányzat javára kell dönteni, azaz a közigazgatási bíróságoknak önkormányzatbarát magatartást kellene tanúsítaniuk.

A nemzetközi integráció formáinak szaporodásával különös érdeklődésre tarthatnak számot azok a kísérletek, amelyek nemzeti jogintézmények mintájára szerveznek meg nemzetek feletti szervezeteket. Ebből a szempontból érdekes az EGK bírósága, amely — A. Bleckmann szerint — az EGK aktusai ellen nemzeti szervek vagy egyének által benyújtott panaszok esetén nemzeti közigazgatási bíróság jogállásával rendelkezik. Eredetileg az EGK bíróságának statutuma nem volt összhangban a Grundgesetz egyéni jogvédelmet garantáló rendelkezéseivel, mert az egyéni panaszt csak az EGK eseti döntéseivel szemben tette lehetővé. Az EGK egy 1977. évi döntése közelítette a szabályozást a nyugatnémet alkotmányos rendelkezésekhez, s ma már az EGK irányelvei vagy normatív tartalmú rendelkezései ellen is helye van panasznak, ha azt a személyek szám és minőség szerint meghatározott csoportja terjeszti elő.

Ez a rövid áttekintés — amely terjedelmi okokból a Menger-emlékkönyv tanulmányainak címét és valamennyi szerző nevét sem említhette meg — csak a kötet jellegzetes, figyelemre méltó megállapításaira koncentrálhatott. Az azonban talán a vázlatos ismertetés ellenére is kiderült, hogy olyan munkát vehet kézbe az érdeklődő olvasó, amely egy nagy hagyományokkal rendelkező közigazgatási bírósági rendszerbe nyújt mély betekintést, s olyan tapasztalatokat közvetít, amelyek nálunk is figyelemre érdemesek.

*Vida Sándor*

**Dr. Gyertyánfy Péter—Perjés Sándor: A szoftver szerzői jogvédelméről magyarul.***

A szoftver szerzői jogi oltalma kérdésében mind a magyar bírói gyakorlat, mind a magyar jogszabályalkotás világviszonylatban is az élenjárók közé tartozik: a Fővárosi Bíróság már egy 1973-ban hozott ítéletében szerzői jogi oltalmat biztosított egy szoftveralkotásra, tíz évvel később pedig a magyar jogszabályalkotó a 15/1983. (VII. 12.) MM sz. rendelettel *expressis verbis* kiterjesztette a szerzői jogi oltalmat a számítógépi programalkotásokra és a hozzájuk tartozó dokumentációra is. Bár a magyar jogszabályalkotó, aki ebben a kérdésben az úttörők közé tartozott, nem a törvényben, hanem csak a szerzői jogi törvény végrehajtási rendeletében intézkedett így, ezzel mégiscsak megelőzte az Amerikai Egyesült Államok, Japán, Nagy Britannia, Franciaország, az NSZK és más országok törvényhozását, akik csak ezt követően hoztak hasonló tárgyú rendelkezéseket.

Ilyen körülmények között egyrészt érthető, másrészt indokolt, hogy a jogi irodalom is figyelmet fordít a szoftver szerzői jogi oltalmára: egyrészt a jogi minősítés (mikor illeti meg a szoftvert, mint művet a szerzői jogi védelem) másrészt a felhasználás (különösen a szöftver alkotójának díjazása) kérdéseire. Az utóbbi években e tárgyban megjelent jelentős számú tanulmányra mintegy a koronát teszi rá egy gyakorlatias célú, elsősorban e két kérdéskörre koncentráló kismonográfia, amelynek szerzői a szoftver témákért felelős két országos intézmény munkatársai, nevezetesen a Szerzői Jogvédő Hivatalé, valamint a Központi Statisztikai Hivatalé.

A bevezetésben a szerzők abból indulnak ki, hogy a szoftver *sajátos szellemi alkotás.* Mint ilyen, a szerzői jog által védett sok műtípus egyike, amely azonban a többi műtípustól igen eltérő jellemvonásokat hordozó sajátos műfaj. Sajátosnak nevezhető többek között, mert

— az alkotói képzelet szabadságához rendkívül szigorú gondolati fegyelem társul és a szoftver, a mindenkori hardvereszközök lehetőségeit a gyakorlati életben aligha lépheti túl,

— megalkotásához, előállításához az emberi szellem pénzben soha kellőképpen nem értékelhető, teremtőkészsége mellett viszonylag költséges műszaki háttér is szükséges,

— a szoftver alkotói magas színvonalon képzett szakemberek, akiknek folyamatos szakképzése szinte belső kényszerré vált,

— a fejlődésének távlatai szinte beláthatatlanok.

A kismonográfia első része a szoftverre vonatkoztatott *szerzői jogvédelem* gyakorlati kérdéseit dolgozza fel. Lényeges dolog, hogy a különféle szoftvertermékek egymástól függetlenül is részesülnek szerzői jogi védelemben, tehát például a gépi adatfeldolgozási dokumentációk önállóan is. Még fontosabb ennél, hogy ugyanakkor *nem minden szoftver minősül szerzői jogvédelem alatt álló alkotásnak,* hanem csak az, amelyik eredeti és önálló. A gyakorlatban a gazdálkodó szervezetek vagy belső zsűrire vagy külső szakértőre bízzák annak elbírálását, hogy a szoftver eredeti, önálló, egyéni és új alkotás-e. A szerzői jogi oltalom általános szabálya persze a szoftver vonatkozásában is érvényes: az utóbbi is csak abban az esetben élvezhet védelmet, ha azonosítható formában létezik.

A kismonográfia második része, amely a *munkaviszony és a szerzői jog* kérdéseit dolgozza fel, azzal a gondolattal kezdődik, hogy a munkaviszonyban, munkaköri kötelezettség teljesítéseként, kollektíve létrejövő és szerzői jogi oltalom alatt álló művek szerepe egyre nő. Erre — az új elektronikus műfajok mellett — éppen a szoftver a legjobb példa.

A munkaköri kötelezettség megállapítása szempontjából a munkaszerződés vagy a vállalat, ill. intézet szabályzata az irányadó. Ha a szoftver munkaköri kötelezettség keretében jön létre, akkor a felhasználás joga a munkáltatót illeti. A szoftver alkotójának (alkotóinak) azonban díjazásra van igénye. A díjazás mértéke vonatkozásában a jogszabály különbséget tesz aszerint, hogy a szoftver felhasználási szerződések kötése, vagyis a szoftver forgalmazása, értékesítése a munkáltató feladatkörébe tartozik-e vagy sem. Ha igen, a díj mértéke az egyébként irányadó 10—30%-nál kisebb is lehet. (A díjazás alapja a szoftvertermékre vonatkozó árbevétel.) Bár a kiadvány a Legfelsőbb Bíróság több ilyen tárgyú határozatára hivatkozik, ugyanakkor arról is beszámol, hogy ha a munkaviszonyban álló szoftveralkotó a díjazási szerződésnek olyan rendelkezését támadja perrel (mert például a díjazás mértékét alacsonynak találja), amelynél a díjmegállapítás a munkáltató és a szakszervezeti szerv által megállapított Szoftver Szabályzattal összhangban történt, a támadás sikerének esélyei minimálisak.

Erre figyelemmel is, mind a munkáltatók, mind a munkavállalók, tehát a szoftveralkotók, általánosabb értelemben pedig a jogbiztonság érdekét szolgálja a vállalati Szoftver Szabályzat gondos kidolgozása. Ezért nézetem szerint a kiadvány legértékesebb része, az annak egyébként is negyedét kitevő *Szoftver Szabályzat* (minta), amely több szerződési pont vonatkozásában alternatívákat, példákat, magyarázatokat is tartalmaz, s így hasznos segítséget jelenthet a díjazási — szerződéskötési gyakorlat továbbfejlesztéséhez.

*Vida Sándor* szaktanácsadó, Danubia Licencia (Budapest).

* Kereskedelmi Szervezési Intézet. Bp. 1986. 60 old.

*Shin Oikawa*

**A jog és a szokás konfliktusa Japánban**

A japán társadalomban jelentős szerepe van a szomszédok egymás közötti viszonyának, és ez sajátos módon hat a jogrendszerre. Ez igazolódik az alábbi, Japánban vezetőnek számító, ún. „neighbourhood case" jogesetben is.

A jogeset tényállása: a felperesek (az egyik gyermek szülei) és az alperesek (a másik gyermek szülei) egy vidéki város, Suzuka külkerületében voltak szomszédok (a város lakosságának létszáma 161 000). A felperes szülők hároméves fia az alperes szülőknél tartózkodott, akik az előbbiek kérelmére vállalták annak felügyeletét. A gyermek az alperes szülőknél való tartózkodása során (1977-ben) beleesett egy mesterséges tóba, s kimenteni már nem tudták. Az eset megtörténtekor a gyerekek — mind a felperes, mind az alperes szülők gyermeke — a tó mellett játszottak.

A vízbe fulladt gyermek szülei pert indítottak a másik gyermek szülei, a helyi hatóságok, a központi kormányzat és egy magánépítő vállalat ellen, s keresetükben 28 853 000 yen (192 353 dollár) kártalanítási összeget követeltek.

Tsu kerület bírósága kísérletet tett a felperes és az alperes kibékítésére, azok azonban elutasították a bíróság javaslatát. A bíróság 1983. évi határozatában úgy döntött, hogy a vétkes

*Shin Oikawa* professzor, School of Law, Kwansei Gakuin University, Nishinomiya, Japán.

*A szomszéd elleni perindítás lehetőségének megítélése a „neighbourhood case" jogeset fényében*

| Helyszín | igazságtalan | igazságos | nem válaszoltak | összesen |
|---|---|---|---|---|
| Oki sziget lakói | 173 (85,2%) | 18 (8,9%) | 12 (5,9%) | 203 (100%) |
| egyetem (hallgatók) | 110 (57,9%) | 77 (40,5%) | 3 (1,6%) | 190 (100%) |
| Összesen: | 283 (72,0%) | 95 (24,2%) | 15 (3,8%) | 393 (100%) |

gondatlanság, helyesebben a vétkességhez való hozzájárulás elvének alapján, amelyet a Ptk. 709. §-a rögzít, csak az alperes szülőket terheli a kártérítési kötelezettség, éspedig 5 266 000 összegű yen (35 106 dollár) mértékéig.

A Ptk. 709. cikke kimondja: Az a személy, aki másnak szándékosan vagy gondatlanság következtében kárt okoz, köteles azt megtéríteni.

A bírósági döntésről széles körű tájékoztatás jelent meg a tv-ben, a rádióban és az újságokban. Az alperes szülők fellebbezési kérelmet nyújtottak be, amelyben tagadták gondatlanságon alapuló felelősségüket, mivel szerintük nem volt előre látható az a tény, hogy a gyermek beleesik a tóba, és ennek következtében fog meghalni.

A bírósági határozatot követően a felperes szülőkhöz nagyon sok telefonhívás érkezett be (naponta több mint 300 hívás). A telefonálók többsége elítélte magatartásukat, legfőképpen a következőkre hivatkozva: „Önök még gyermekük halálából is pénzt akarnak csinálni?" Végül is a felperes szülők keresetüktől kénytelenek voltak elállni. Az alperes szintén visszavonta fellebbezési kérelmét, s ezáltal a bírósági határozat érvényét vesztette. Sőt, a felperes más lakóhelyre költözött.

Noha a felperest a jog — a precedens jog — alapján 5,2 millió összegű kártérítés illette volna meg, a közösségi szokás, a közösségi élő jog ezt nem fogadta el. Vagyis a közösség nem hajlandó befogadni (nem szereti) az olyan felperest, aki pert indít jóhiszeműen eljáró szomszédja ellen, s az eljárás alapján pénzbeli kártalanításra jogosult. Talán nem ajánlatos pénzbeli kártérítési követeléssel előállni a helyi közösségben? Vagy talán az emberek úgy vélték, hogy a kártalanítás összege túlságosan nagy? Takashi Maruta professzor 1983. évi felmérése rávilágít a kérdés lényegére (ld.: táblázat).

Ezenkívül meg kell említeni a japán Alkotmány 32. cikkének rendelkezését, amely kimondja, hogy senkit sem lehet megakadályozni abban, hogy jogát a bíróság előtt érvényesítse. Ebben a konkrét esetben azonban a felperes a közösségi szokás, a közösségi élő jog alapján kénytelen volt lemondani e jogának érvényesítéséről. Az egyéni jog bíróság előtt történő érvényesítésének lehetőségét eltérő módon ítéli meg a jog és a szokás. A tanulmány szerzőjének Suzuka City-ben tett 1983. évi látogatása során egyesek megjegyezték, hogy a felperesek, akik pert indítottak a szomszéd ellen, nem helybeliek (újonnan érkezők) voltak. A második világháború előtt a vidéki közösségekben kialakuló vitákban a közvetítő szerepét a közösség befolyásos tagjai látták el. Takeyoshi Kawashima professzor a következőképpen fogalmazott:

Nagyon erősek a gyökerei annak a reménynek (elvárásnak), amely abból indul ki, hogy viták nem keletkezhetnek, illetve nem fognak kialakulni; de még abban az esetben is, ha az felmerül, azt közös megegyezés alapján kell rendezni. A hagyományos japán kultúrában a békéltetés a konfliktusmegoldás legalapvetőbb formájaként szerepel. A kiegyezés, amely a békéltetés egyik módosított formája, egy harmadik személy közreműködésével létrejövő békéltetést jelent. (Dispute resolution in contemporary Japan, In: Law in Japan", ed. by A. T. von Mehren, 1963).

A bírósági döntés tartalmát természetesen további vizsgálatnak — és kritikának — kell alávetni. Különösen azt a részét, amelyben a helyi hatóságok és a vállalkozó felelősségének kizárásáról van szó.

A jog és a társadalom szemszögéből vizsgálva az esetet, a szerző azonban csak arra tudja nyomatékosan felhívni még egyszer a figyelmet, hogy Japán gyors gazdasági fejlődése ellenére a helyi közösségekben a jog és a szokás között szakadék van.